

651.3  
SET  
2 21

**ANALISIS KINERJA  
KANTOR PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
(KAPERMAS) KOTA PEKALONGAN**

**TESIS**

**Untuk memenuhi sebagian persyaratan  
guna mencapai derajat sarjana S2**

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro**

**Program Studi : Magister Ilmu Administrasi**

**Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



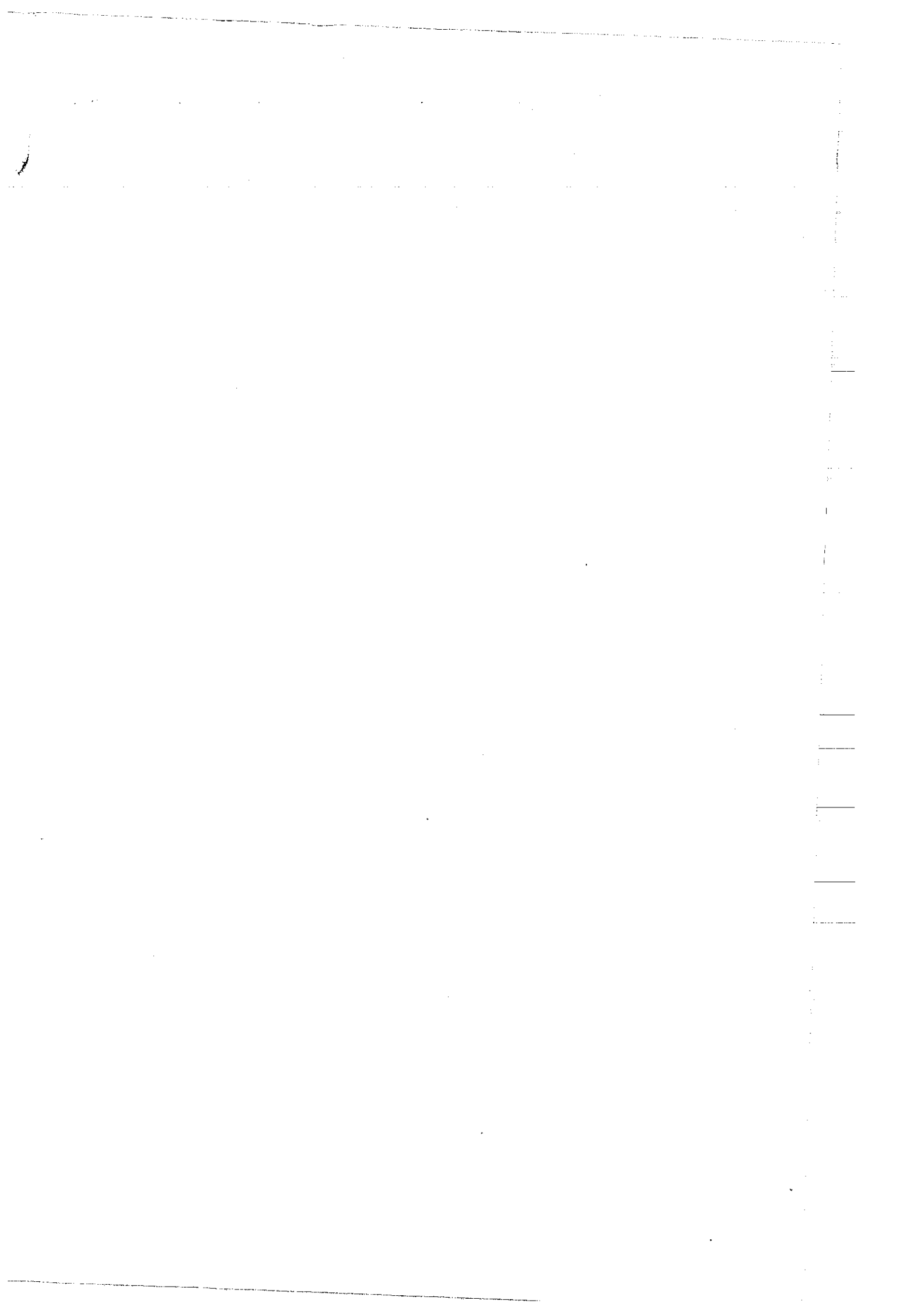
**diajukan oleh:**

**ETTY SETIAWATI  
D4E002066**

---

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG  
2003**

**UPT-PUSTAKA-UNDIP**



UPT-PUSTAK-UNDIP

Nn. Daft: 2169/T/MAPI/2003

Tgl. 2 Feb 2004

HALAMAN PENGESAHAN

TESIS

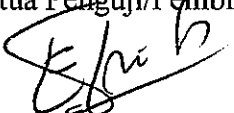
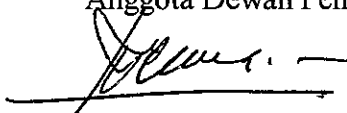
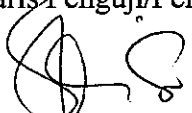
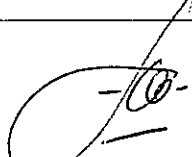
**ANALISIS KINERJA KANTOR PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
(KAPERMAS) KOTA PEKALONGAN**

Dipersiapkan dan disusun oleh  
ETTY SETIAWATI  
D4E002066

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada tanggal :

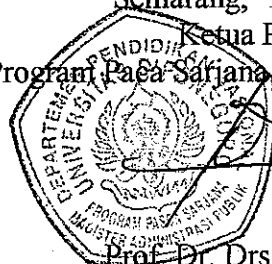
Susunan Tim Penguji

<p>Ketua Penguji/Pembimbing I</p>  <p>Dra Endang Larasati, MS</p>	<p>Anggota Dewan Penguji</p>  <p>Prof. Dr.Drs. Y. Warella, MPA, Ph D.</p>
<p>Sekretaris Penguji/Pembimbing I</p>  <p>Dra. Sri Suwitri, M.Si</p>	 <p>Dra. Susi Sulandari, M Si</p>

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Sain

Semarang, Tanggal : Juni 2003

Ketua Program Studi MAP  
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang



Prof. Dr. Drs. Y. Warella, MPA, Ph D.



## ABSTRAKSI

### Analisis Kinerja Kapermas Kota pekalongan

Permasalahan yang dihadapi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan adalah masih memiliki kinerja yang belum berkualitas hal ini bisa dilihat dari kegiatan yang dilakukannya belum dapat mencapai apa yang menjadi visi-misi organisasi. Untuk mengukur kinerja tersebut juga belum mempunyai indikator-indikator yang jelas. Oleh karena itu perlu dipertanyakan bagaimana kinerja Kapermas dan fenomena apa yang bisa dijadikan indikator kinerja KAPERMAS Kota Pekalongan. Tujuannya adalah untuk mengetahui bagaimana kinerja dan indikator-indikatornya dan dengan begitu akan memudahkan dalam mengevaluasi kinerja dan dalam pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Ditinjau secara teoritis pengukuran kinerja ini mencakup responsiveness, responsibility, accountability, productivity, dan quality of services (Agus Dwiyanto, 1995 : 7). Sementara itu ada sudut pandang lain yang melihat indikator kinerja itu meliputi input, proses, output, outcome, benefit dan impact. ( LAN , 2000 ). Dalam kajian analisis kinerja Kapermas ini hanya akan dilihat dari sisi responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan sebagai faktor yang bisa dijadikan indikator kinerja. Metode yang dipakai dalam penelitiannya adalah bersifat deskriptif kualitatif, yaitu dengan menggambarkan setiap fenomena kinerja kemudian mendiskusikannya untuk menemukan indikator-indikator kerjanya secara konseptual.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa tingkat responsivitas KAPERMAS belum begitu baik, para aparatnya masih belum bisa merespon apa yang menjadi kebutuhan masyarakat untuk kemudian mengakomodasikan dalam program kegiatan. Program maupun proyeknya sebagian masih berupa kegiatan yang bukan kebutuhan masyarakat, sebab penentuan kegiatannya lebih ditentukan oleh anggaran yang disediakan pemerintah, dan bersandar kepada apa yang biasanya ditetapkan oleh pusat, yang terkadang tidak

Kata kunci :  
Indikator kinerja : responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan.

yang terkadang tidak sesuai dengan keadaan lapangan. Untuk meningkatkan responsivitas ini kiranya perlu ada peningkatan mutu SDM aparat KAPERMAS Kota Pekalongan. Tingkat akuntabilitasnya telah mencapai kondisi baik, hal ini bisa dilihat dari pelaksanaan kegiatan dan penggunaan keuangan dalam program-program atau proyek-proyek yang dilaksanakan sudah dapat dipertanggungjawabkan dengan baik melalui laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Tingkat kualitas pelayanan yang diberikan juga dapat dikatakan sudah baik, terutama dalam bentuk sikap aparat maupun kegiatan-kegiatannya. Meskipun masih terdapat kendala seperti keterbatasan kesediaan dan kesesuaian peralatan ataupun terbatasnya dana yang tersedia.

Secara konseptual pada kajian kinerja KAPERMAS ini hanya melihat dari tiga indikator yakni responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan, maka akan dapat dibangun sebuah pengukuran yang mencakup indikator input, proses, output, outcome, manfaat dan dampak yang memenuhi aspek responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan. Paling tidak akan mencakup indikator input yang memenuhi dua aspek responsivitas dan akuntabilitas, indikator proses yang memenuhi aspek akuntabilitas, indikator output yang memenuhi aspek akuntabilitas dan quality of services, indikator outcome yang memenuhi aspek quality of services, indikator manfaat yang memenuhi aspek akuntabilitas dan indikator dampak yang memenuhi aspek responsivitas dan akuntabilitas.

## ABSTRACT

### **Performance Analysis of Kapermas in Pekalongan Town**

A problem that faces by the government organizations, generally are performance work levels which haven't appropriate less yet, where we can see these cases from the activities that have been done but haven't been able reached for what becomes organization mission and vision. Measurement or the performance indicator hasn't determined clearly. Whereas by knowing the performance of indicators, organization will be easier in evaluating the performance and in reporting performance accountability. Theoretically observed (from the viewpoint of theory) performance measure in general covered : responsiveness, responsibility, and quality of services. While there is another viewpoint that performance indicator covers : Input, process, output, outcome benefit and impact. In analysis study of Kapermas performance only will be seen from the side of responsivity, and quality of services as a factor that subject to becomes performance indicator. Method used in this research has the characters of qualitative descriptive, namely by describing each performance phenomenon than discussed it to find out performance indicators conceptually.

The result described (showed) that KAPERMAS responsivity level was not good enough yet, the apparatus still haven't been able responded the needed of society to applied in their activities programme. The accountability level manages to obtain a good condition, this case can be seen from the activity application and finance usage in programmes or applied projects and be responsible well through the performance accountability report of government offices. Quality services level given can be told well enough, mainly in the shape of apparatus behavior or their activities.

Conceptually will enable to build a measurement that covers input indicator, outcome, benefit, and impact which entirely .Fulfill responsiveness aspect, accountability and quality of services. At least will covers two aspects responsiveness and accountability, process indicator that fulfill accountability aspect indicator output that fulfill accountability aspect and quality of services, outcome indicator that fulfill accountability aspect and quality of services, benefit indicator which fulfill. Accountability aspect and impact indicator which fulfill responsiveness aspect and accountability.

Key word :

Performance indicator : responsiveness, accountability and quality of service.

ETTY SETIAWATI



Semarang : 30 Mei 2003

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka

PERNYATAAN



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur senantiasa kami panjatkan kehadirat Allaah SWT Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya berkat rahmat dan bimbinganNya kami telah dapat menyelesaikan tesis ini sebagai salah satu syarat dalam meraih gelar sarjana S2 Magister Administrasi Publik (MAP) Program Studi Ilmu Administrasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Banyak pihak yang telah memberi bantuan dan dukungan dalam penulisan tesis ini, untuk itu kepada semuanya saja, kami menghaturkan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya, semoga bantuan dan dukungan Bapak/Ibu/Saudara sekalian merupakan amal baik dan mudah-mudahan Allaah SWT berkenan menggantinya dengan pahala yang berlipat ganda. Amien.

Ucapan terima kasih ini terutama kami sampaikan kepada :

1. Pimpinan dan para dosen Magister Administrasi Publik (MAP) Program Studi Ilmu Administrasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang , yang telah mengijinkan dan membantu penyelesaian tesis ini lebih awal.
2. Pembimbing pertama Ibu Dra.Endang Larasati, MS. dan kedua Ibu Dra.Sri Suwitri, MSi, yang telah membimbing penulisan tesis ini dengan sabar.

Etty Setiawati

Penulis

Semarang : Juni 2003

- Sadar sedalam-dalamnya atas ketidak sempurnaan tesis ini, untuk itu kritik dan saran selalu kami nantikan, semoga tesis ini bermanfaat.
- memberi dukungan atas penyelesaian tesis ini.
- kami sebutkan satu persatu, yang juga telah banyak membantu dan mahasiswa MAP, serta para staf administrasi MAP yang tidak dapat
5. Para informan dalam penelitiannya dan segenap teman-teman ini.
- Pekalongan, yang telah memberi ijin meneliti untuk penulisan tesis ini.
4. Walikota dan Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota perbaiki.
3. Para penguji Bapak Prof.Drs.Y.Warella, MPA.Ph.D. dan Ibu Dra. Susi Sulandari, MSI. yang telah banyak memberi masukan dan

## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Abstraksi	iii
Abstract	v
Halaman Pernyataan	vi
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	ix
Daftar Gambar	xi
Daftar Tabel	xi
Daftar Lampiran	xi
BAB I	PENDAHULUAN
	A. Latar Belakang Masalah..... 1
	B. Identifikasi dan Rumusan Masalah ..... 8
	C. Tujuan Penelitian ..... 9
	D. Kegunaan Penelitian ..... 9
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA
	A. Landasan Teori ..... 10
	1. Kinerja ..... 10
	2. Pengukuran Kinerja ..... 15
	a. Responsivitas ..... 17
	b. Akuntabilitas ..... 19
	c. Kualitas Pelayanan ..... 21
	B. Penelitian yang relevan ..... 25
BAB III	METODE PENELITIAN.
	A. Perspektif Pendekatan Penelitian ..... 30
	B. Fokus Penelitian ..... 32
	C. Lokasi Penelitian ..... 32
	D. Fenomena yang diamati ..... 33
	E. Jenis dan Sumber Data ..... 36
	F. Instrumen Penelitian ..... 37
	G. Pemilihan Informan ..... 37
	H. Pengumpulan Data dan Pengolahan Data ..... 43
	I. Analisis Data ..... 44

Daftar Pustaka  
Lampiran

113	.....
119	.....

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

108	A. Kesimpulan .....
110	B. Saran .....

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

46	A. Deskripsi Kantor Pemberdayaan Masyarakat (KAPERMAS) Kota Pekalongan .....
46	1. Gambaran Organisasi dan tugasnya .....
46	a. Visi dan Misi .....
46	b. Kedudukan, Tugas dan Fungsi .....
47	c. Struktur Organisasi .....
49	d. Kepegawaian .....
50	2. Wilayah Kerja KAPERMAS Kota Pekalongan .....
55	3. Keadan Penduduk Kota Pekalongan .....
57	B. Kinerja KAPERMAS Kota Pekalongan .....
62	1. Visi dan Misi KAPERMAS .....
62	2. Responsivitas .....
75	3. Akuntabilitas .....
83	4. Kualitas Pelayanan .....
87	C. Diskusi Analisis Kinerja KAPERMAS Kota Pekalongan .....
98	.....

## DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
4.1	Bagan Struktur Organisasi KAPERMAS Kota Pekalongan.....53

## DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1.1	Hasil pemeriksaan Bawasda Kota Pekalongan 2002.....7
4.1	Keadaan pegawai KAPERMAS Kota Pekalongan.....51
4.2	Komposisi Pegawai berdasarkan pendidikan formal.....52
4.3	Nama pegawai KAPERMAS menurut jabatan.....54
4.4	Jumlah dan klasifikasi Desa/Kelurahan di Kota Pekalongan.....55
4.5	Penduduk Kota Pekalongan menurut usia dan jenis kelamin .....58
4.6	Jumlah pekerja menurut lapangan kerja di Kota Pekalongan.....60
4.7	Analisis pencapaian kinerja KAPERMAS.....68

## DAFTAR LAMPIRAN

Nomor	Halaman
1.	Pedoman Wawancara.....
2.	Resume Jawaban.....
3.	Surat Ijin Penelitian dari MAP UNDIP Semarang.....
4.	Surat Keterangan melaksanakan penelitian .....



## **BAB I.**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Perubahan situasi dan kondisi dalam kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara, serta adanya berbagai peristiwa yang mendahului ataupun yang hadir bersamanya (seperti misalnya, krisis multidimensi yang dialami bangsa ini) merupakan faktor-faktor internal yang tak terelakkan dalam proses transisi. Belum lagi adanya faktor-faktor eksternal, yang ke semuanya akan bermuara pada satu hal yaitu keinginan untuk hadirnya suatu sistem pemerintahan yang demokratis dalam segala aspeknya.

Pergeseran paradigma sistem penyelenggaraan pemerintahan dari pola sentralisasi menjadi pola desentralisasi yang ditandai dengan pencabutan UU NO 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No 5 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa yang kemudian diganti dengan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dilengkapi dengan UU No 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, nampaknya memberikan wacana baru dalam meniti alam demokratisasi.

Kebijakan desentralisasi pemerintahan kepada Kabupaten dan Kota diharapkan akan dapat meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Hal ini pada akhirnya membawa implikasi yang kuat terhadap upaya pemberdayaan masyarakat karena terdapat hubungan resiprokal (timbal balik) antara ke duanya, masyarakat

yang mampu mandiri dan berdaya akan memberikan dukungannya pada peningkatan kapasitas pemerintahan daerah yang pada akhirnya hal tersebut akan memperkuat upaya-upaya pemerintah dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian, upaya pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu kebijakan strategis yang tercakup dalam kebijakan desentralisasi pemerintahan.

Untuk itu yang dituntut adalah upaya pembenahan internal pada penyelenggaraan pemerintahan. Perbaikan kinerja pemerintah menjadi isu yang semakin penting untuk segera mendapatkan perhatian dari berbagai kalangan, karena tuntutan perkembangan lingkungan global yang menuntut pemerintah untuk semakin meningkatkan daya saing dalam kerangka pasar bebas dan tuntutan globalisasi. Pemerintah dituntut harus mampu memberikan pelayanan yang sebaik mungkin, baik kepada masyarakat maupun kepada investor. Disinilah perlunya penciptaan good governance, melalui peningkatan kinerja instansi pemerintah yang efektif dan efisien.

Kesiapan pemerintah Indonesia untuk menggelar birokrasi pelayanan publik di Indonesia dalam menghadapi era global, sampai saat ini masih menjadi tanda tanya besar bagi banyak kalangan. Birokrasi pelayanan publik di Indonesia, berdasarkan laporan dari *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999 berada pada kelompok negara-negara yang memiliki indeks *competitiveness* paling rendah antara 100 negara paling kompetitif di dunia (Cullen & Cushman, 2000 ; dalam Agus Dwiyanto dkk., 2002:52). Selain itu dalam daftar peringkat kualitas birokrasi tahun 2001 yang



bersumber dari *Political and Economic Risk Consultancy*, yang dimuat dalam *Harian Kompas* tanggal 22 Juni 2001 (dalam Agus Dwiyanto dkk., 2002:53) menunjukkan bahwa kinerja birokrasi di Indonesia semakin buruk dan semakin korup. Birokrasi di Indonesia dalam tahun 2001 hanya lebih baik dibandingkan dengan India dan Vietnam.

Kondisi demikian memang sangat menyedihkan dan banyak menjadi sorotan dari berbagai kalangan. Berbagai macam resep banyak ditawarkan, yang salah satunya sedang dilaksanakan adalah pelaksanaan otonomi daerah dengan diimplementasikannya ke dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999. Salah satu tujuan dari otonomi daerah di Indonesia adalah perbaikan kinerja pemerintah-pemerintah daerah, yang pada akhirnya akan berujung pada baiknya kinerja pemerintah secara keseluruhan. Dalam hal ini diperlukan adanya peningkatan mutu manajemen pemerintahan yang dapat menciptakan peningkatan kinerja melalui akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang efektif dan efisien. Kantor Pemberdayaan Masyarakat (KAPERMAS) sebagai bagian dari pemerintah Kota dengan sendirinya tidak terlepas dari tuntutan ini. Sebagai instansi pemerintah yang langsung berurusan dengan persoalan pemberdayaan masyarakat harus bisa menunjukkan akuntabilitas kinerja yang baik.

Salah satu program pokok KAPERMAS adalah “meningkatkan pemberdayaan masyarakat” (Propernas 2000-2004, Bab IX). Kondisi demikian menyebabkan Kantor Pemberdayaan Masyarakat menjadi sebuah komponen organisasi pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang mempunyai

peranan penting dan strategis dalam pelaksanaan pembangunan daerah utamanya dalam perwujudan pemberdayaan masyarakat.

Secara ideal di dalam KAPERMAS terjadi proses perumusan kebijakan dan pembinaan di bidang pembangunan masyarakat desa sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan Pemerintah Pusat dan Daerah. Segala permasalahan yang menyangkut koordinasi dan keterpaduan penyelenggaraan pembangunan masyarakat desa/kelurahan sampai pada pengamanan teknisnya juga menjadi fungsi pokok dari kantor ini. Kinerja KAPERMAS yang baik akan berdampak pada proses pembangunan desa/kelurahan yang dapat secara tepat mencapai sasaran, yaitu pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat.

Sesuai dengan kebijakan tersebut maka tugas KAPERMAS secara khusus dijabarkan sebagai berikut yang meliputi :

1. melakukan perubahan dan pembahasan secara terarah terhadap kondisi kehidupan masyarakat desa/kelurahan.

2. mengembangkan wilayah desa/kelurahan sebagai satuan potensi sosial, ekonomi, budaya dan hankam menuju terciptanya peningkatan motivasi dan partisipasi masyarakat desa guna terwujudnya daya cipta dan karya masyarakat desa dalam pembangunan

3. memupuk dan membina kestabilan kehidupan masyarakat desa

sebagai landasan penciptaan kestabilan nasional; dan

4. meningkatkan kualitas SDM pedesaan, agar mampu mengelola pembangunan secara mandiri (*self sustaining process*).

Menurut Perda Kota Pekalongan Nomor 6 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kota Pekalongan dinyatakan bahwa KAPERMAS merupakan unsur penunjang Pemerintah Daerah yang mempunyai tugas pokok membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidang pemberdayaan masyarakat, yang meliputi ketahanan masyarakat, pemberdayaan sosial masyarakat, ekonomi masyarakat, teknologi tepat guna serta tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah. Namun dalam kenyataannya nampak kinerja KAPERMAS belum optimal, keadaan ini ditunjukkan oleh adanya permasalahan yang dihadapi oleh KAPERMAS Kota Pekalongan, yang antara lain.

1. Dari aspek Tupoksi yaitu lambannya kerja aparat dalam pembuatan uraian tugas dan fungsi dari masing-masing Sub Bag TU, Seksi, Sub Seksi, dan Kaur yang mengakibatkan belum jelasnya uraian tugas (job discription) masing-masing pegawai sehingga mereka dalam melaksanakan tugas hanya berpegang pada naluri saja (Temuan Bawasda Kota Pekalongan, 2002);
2. Dari aspek Keuangan belum disiplinnya aparat dalam memenuhi bukti-bukti kebenaran formal untuk beberapa pengeluaran (ibid, 2002). Meskipun kegiatannya sudah dapat dilaksanakan dengan baik, tetapi

pelaporan keuangannya masih belum disiplin. Hal ini membuat tingkat akuntabilitas kinerjanya kurang.

3. Dari aspek kedisiplinan kerja aparat juga masih kurang. Pada umumnya aparat masih kurang mempunyai daya tanggap (responsivitas). Bisa jadi karena kurang jelas tugas-tugasnya membuat mereka kurang tanggap terhadap apa yang harus dikerjakan dan kebutuhan apa dari masyarakat yang harus diperhatikan. Masalah ini pada akhirnya akan dapat mempengaruhi kualitas pelayanan Kapernas pada masyarakat pengguna jasa. Hal ini terbukti pada hasil pengecekan Bawasda pada Desember 2002, dimana masih dijumpai ketidak hadirannya sejumlah aparat tanpa alasan yang jelas. (ibid,2002).

Ringkasnya dapat dikatakan bahwa tingkat kinerja KAPFERMAS masih rendah dan indikator-indikator kinerjanya belum ditentukan secara tegas. Beberapa permasalahan yang dihadapi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan dapat diringkas pada tabel berikut ini.

Tabel 1.1.  
Hasil Pemeriksaan Bawasda Kota Pekalongan 2002

No.	Tanggal	Hal Pemeriksaan	Hasil Pemeriksaan
1	Des 2002	Aspek Disiplin	Masih terdapat 5 orang pegawai (dari 28 pegawai) yang tidak hadir tanpa keterangan
2	Nop 2002	Aspek Tupoksi	SK Wali Kota Pekalongan no. 18 Tahun 2001 tentang Tupoksi, belum dijabarkan oleh unsur pimpinan dan dikomunikasikan kepada pejabat dan masing-masing stafnya. Akibatnya belum ada acuan tugas yang diemban masing-masing pejabat dan stafnya.
3	Nop 2002	Aspek Keuangan	a. pengeluaran anggaran rutin pa-da bantuan untuk operasional tim penggerak PKK dan K3 PKK belum didukung oleh bukti-bukti kebenaran formal. b. Pengeluaran anggaran proyek Pemberdayaan Perempuan untuk pembelian konsumsi pada 3 kegiatan dengan total Rp. 7 692 000, belum dilengkapi dengan surat pesanan.
4	Nop 2002	Aspek Sarana dan Prasarana	Penggunaan inventaris kendaraan roda 2 sebanyak 3 buah belum ada surat penunjukan. Seharusnya ada surat penunjukan untuk pertanggungjawaban dalam pemakaian.

Sumber Bawasda Kota Pekalongan, 2002

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam penulisan tesis ini peneliti memilih judul : **Analisis Kinerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat (KAPERMAS) Kota Pekalongan.**

## B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Berdasar latar belakang tersebut maka persoalan pokoknya dapat diidentifikasi sebagai berikut, yaitu rendahnya tingkat kinerja KAPERMAS dan belum adanya indikator kinerja yang digunakan sebagai pedoman untuk menilai kinerja.

Fenomenanya dapat dilihat bahwa tugas dan fungsi yang telah diamanaatkan sesuai dengan Tupoksi Kota Pekalongan belum dapat sepenuhnya terwujud dalam penjabaran Visi dan Misi nya KAPERMAS. Kenyataan menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat masih belum bisa maksimal, dan belum optimalnya kinerja KAPERMAS Kota Pekalongan.

- Rincian permasalahan yang ada di KAPERMAS, yaitu mencakup:
1. Belum adanya rincian tugas dan fungsi untuk masing-masing Sub Bag. TU, Seksi, Sub Seksi dan Staf, yang mengakibatkan belum ada rincian tugas masing-masing pegawai dan mereka bekerja menggunakan naluri saja dalam melaksanakan setiap tugasnya.
  2. Belum disiplinnya aparat dalam memenuhi bukti-bukti kebenaran formal untuk beberapa pengeluaran (akuntabilitasnya rendah)
  3. Aparat masih belum disiplin, kurang daya tanggap, yang pada akhirnya dapat mengurangi kualitas pelayanan kepada masyarakat.
  4. Belum adanya indikator kinerja yang digunakan sebagai pedoman penilaian kinerja.

Berdasarkan identifikasi tersebut, maka permasalahannya dirumuskan dalam sebuah pertanyaan penelitian sebagai berikut:

**Bagaimanakah tingkat kinerja Kapermas dan fenomena-fenomena apa saja yang dapat menjadi indikator kinerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat (KAPERMAS) Kota Pekalongan ?**

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Melihat bagaimana kinerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan .
2. Mengetahui fenomena-fenomena yang dapat dijadikan indikator kinerja.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun dari hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, khususnya dalam pengaplikasian model kinerja organisasi pada organisasi publik, lebih khusus lagi pada KAPERMAS Kota Pekalongan.
2. Sebagai masukan bagi KAPERMAS Kota Pekalongan sebagai unsur penunjang kegiatan Pembangunan Daerah dalam mengenali kinerjanya dan upaya peningkatan kinerja aparat KAPERMAS.

## TINJAUAN PUSTAKA

### BAB II.

#### A. Landasan Teori

##### 1. Kinerja

Ditinjau dari segi bahasa, kata "kinerja" memiliki kata dasar "kerja". Menurut T. Ndraha (1999:1-2) yang dimaksud kerja adalah sebagai proses penciptaan atau pembentukan nilai baru pada satu unit sumber daya, perubahan atau penambahan nilai pada satu unit alat pemenuhan kebutuhan yang ada.

Secara konsep kinerja (*performance*) dapat didefinisikan sebagai sebuah pencapaian hasil atau *the degree of accomplishment* (Rue dan Byars, 1981 dalam Keban, 1995:1). Hal ini berarti bahwa kinerja suatu organisasi itu dapat dilihat dari tingkatan sejauh mana organisasi dapat mencapai tujuan yang didasarkan pada tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Menurut Suyadi Prawirosentono (1999:2) kinerja adalah suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan.

Dalam pandangan manajemen strategik pelaksanaan pelayanan publik, pencapaian tujuan organisasi itu bertitik tolak dari Visi dan Misi organisasi. Hal ini dimaksudkan agar dalam memberikan pelayanan publik, organisasi tersebut telah mengerti dengan benar mengenai apa yang telah diakomodasikan yaitu kepentingan masyarakat atau pengguna jasa. Menurut



Bryson (2002:211-212) bahwa langkah terakhir dalam proses perencanaan strategis adalah mengembangkan deskripsi yang jelas dan ringkas tentang organisasi atau komunitas harus seperti apa ketika berhasil mengimplementasikan strateginya dan mencapai seluruh potensinya. Deskripsi ini harus menjadi Visi keberhasilan organisasi. Dengan kata lain Bryson (2002:112) mengemukakan bahwa dengan Misi dapat menjelaskan *tujuan* organisasi, atau *mengapa* organisasi harus melakukan apa yang dilakukannya dan dengan Visi memperjelas harus menyerupai *apa* tujuan itu dan *bagaimana* tujuan harus berjalan agar bisa memenuhi misinya. Tujuan yang ditetapkan sebelumnya dalam suatu organisasi harus terjabar dalam visi dan misinya. Dalam hal ini Visi KAPERMAS adalah untuk mewujudkan kemandirian masyarakat, dan misinya adalah untuk mengembangkan kemauan dan kemampuan masyarakat untuk berperan aktif dalam pembangunan, agar secara bertahap mampu membangun diri dan lingkungannya. (Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan, 2002).

Kemudian menurut Martin Luther King Jr yang disunting oleh Bryson (2002:211) mengatakan bahwa:

Jika anda ingin mengerakkan orang, haruslah diarahkan dengan visi yang positif buat mereka, yang menyediakan nilai-nilai penting, yang memberikan sesuatu yang mereka inginkan, dan haruslah disajikan dengan cara yang memberi dorongan yang mereka rasa memberi ilham untuk diikuti.

Berdasarkan pendapat itu dapat difahami bahwa suatu organisasi sangat sulit untuk mencapai kinerja yang baik apabila organisasi tersebut

tidak mempunyai Visi-dan Misi organisasi yang jelas. Bahkan sangat ekstrim dapat dikatakan bahwa organisasi semacam itu akan mati. Jadi Visi-Misi suatu organisasi sangat penting bagi kelangsungan hidup organisasi, dalam hal ini kinerja dapat dinilai dari kesesuaian kegiatan dengan visi-misi organisasi.

Henry Simamora (1995:381) berpendapat bahwa kinerja karyawan adalah tingkat terhadap mana para karyawan mencapai persyaratan pekerjaan. Sejalan dengan pengertian ini, Bernardin dan Russel (1993:379) melihat kinerja sebagai tingkat pencapaian produksi akhir pada suatu aktivitas organisasi atau fungsi kerja khusus selama periode tertentu.

Bagi suatu organisasi, kinerja merupakan hasil dari kegiatan kerjasama di antara anggota atau komponen organisasi dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi. Sederhananya kinerja merupakan produk dari kegiatan administrasi, yaitu kegiatan kerjasama untuk mencapai tujuan, yang pengelolaannya biasa disebut sebagai manajemen. Sebagai produk dari kegiatan administrasi dan manajemen, kinerja organisasi selain dipengaruhi oleh faktor-faktor input, proses administrasi dan manajemen yang berlangsung. Sebagai apapun input yang tersedia, tidak akan menghasilkan suatu produk kinerja yang diharapkan secara memuaskan apabila dalam proses administrasi dan manajemennya tidak bisa berjalan dengan baik. Antara input dan proses mempunyai keterkaitan yang erat dan sangat menentukan dalam menghasilkan suatu output kinerja yang sesuai harapan atau tidak.

Seperti sudah kita ketahui bersama, bahwa proses manajemen yang ber-langsung tersebut, merupakan pelaksanaan dari fungsi-fungsi manajemen yaitu *planning, organizing, actuating, dan controlling (POAC)* atau lebih detailnya lagi adalah *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, regulating, dan budgeting (POSDCoRB)*. Mengingat bahwa kinerja organisasi sangat dipengaruhi oleh faktor input dan proses-proses manajemen dalam organisasi, maka upaya peningkatan kinerja organisasi juga terkait erat dengan peningkatan kualitas faktor input dan kualitas proses manajemen dalam organisasi tersebut.

Analisis terhadap kondisi input dan proses-proses administrasi maupun manajemen dalam organisasi merupakan analisis kondisi internal organisasi. Disamping itu bisa dianalisis secara eksternal dengan melihat kondisi-kondisi eksternal organisasi. Penilaian terhadap faktor-faktor kondisi eksternal tersebut dapat dilakukan dengan menganalisis:

- a. kecenderungan politik, ekonomi, sosial, teknologi, fisik, dan pendidikan
- b. peranan yang dimainkan oleh pihak-pihak yang dapat diajak bekerja sama (*collaborators*) dan pihak-pihak yang dapat menjadi kompetitor, seperti swasta, dan lembaga-lembaga lain; dan
- c. dukungan pihak yang menjadi sumber resources seperti para pembayar pajak, asuransi, dan sebagainya (Bryson, 1995 dalam Keban, 2001)

Berkaitan dengan upaya peningkatan kinerja organisasi, maka pilihan mana yang akan dioptimalkan penanganannya, apakah pada sisi faktor internal organisasi ataukah pada sisi eksternal organisasi, tergantung pada permasalahan yang dihadapi. Kajian ini akan menganalisis dari sisi internal.

Dari beberapa pendapat di atas dipahami bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawabnya atau sebagai gambaran mengenai besar kecilnya hasil yang dicapai dari suatu kegiatan baik dilihat secara kualitas maupun kuantitas sesuai tujuan atau Visi-Misi suatu organisasi yang bersangkutan

Pada instansi pemerintah sebagai organisasi publik, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, memonitor para kontraktor, melakukan penyesuaian budget, mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik (Hatry dalam Keban, 1995:1).

Kinerja bisa juga dikatakan sebagai sebuah hasil (output) dari proses tertentu yang dilakukan oleh seluruh komponen organisasi terhadap sumber-sumber tertentu yang digunakan (input). Selanjutnya, kinerja juga merupakan hasil dari serangkaian proses kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu organisasi.

Pertanyaannya adalah mengapa kinerja perlu diketahui, karena informasi tentang kinerja organisasi itu digunakan untuk mengevaluasi

apakah proses kerja yang dilakukan organisasi selama ini sudah sejalan dengan tujuan yang diharapkan atau belum.

## **2. Pengukuran Kinerja.**

Murphi dan Cleveland (1995:109) mengemukakan bahwa penilaian kinerja dapat digunakan untuk berbagai kegunaan oleh organisasi, dimana perbedaan kegunaan ini tergantung pada tujuan masing-masing organisasi. Penilaian kinerja akan sangat berguna jika tujuan formal dan kegunaan organisasi terhadap penilaian kinerja konsisten dengan tujuan penilaian kinerja. David Osborne dan Ted Gaebler (1992:168) mengemukakan tentang kinerja, bahwa apabila dilakukan penilaian atau pengukuran terhadap kinerja suatu organisasi, maka hasil penilaian tersebut sangat berpengaruh terhadap bagaimana seharusnya roda organisasi itu dijalankan dalam rangka pencapaian tujuannya.

Sebagai sebuah pedoman dalam menilai kinerja organisasi harus dikem-balikan pada tujuan atau alasan dibentuknya suatu organisasi. Misalnya untuk sebuah organisasi privat/swasta yang bertujuan untuk menghasilkan keuntungan dari barang yang dihasilkan/diproduksinya, maka ukuran kinerjanya adalah seberapa besar organisasi tersebut mampu memproduksi barang untuk menghasilkan keuntungan bagi organisasi. Indikator yang bertalian dengan ini adalah seberapa besar *efficiency* pemanfaatan *input* untuk meraih keuntungan dan seberapa besar *effectivity process* yang dilakukan untuk meraih keuntungan tersebut. Pertanyaannya

adalah apa saja indikator kinerja itu khususnya bagi kinerja pelayanan public.

Ada beberapa faktor kinerja yang bisa dijadikan indikator kinerja.

Seperti pandangan Selim dan Woodward (dalam Keban, 1995:4) yang

menyebutkan bahwa faktor-faktor kinerja itu meliputi: a) *workload/demand*,

b) *economy*, c) *efficiency*, d) *effectiveness* dan e) *equity*. Sedangkan

menurut Mc Donald dan Lawton (dalam Keban, 1995:4) hal ini meliputi : a)

*output oriented*, b) *measures*, c) *throughput*, d) *efficiency*, dan e)

*effectiveness*

Bila dikaji dari tujuan dan misi utama, kehadiran organisasi publik

adalah untuk memenuhi kebutuhan dan melindungi kepentingan publik.

Ukuran kinerja organisasi publik kelihatannya sederhana sekali, namun

tidaklah demikian kenyataannya, karena hingga kini belum ditemukan

kesepakatan tentang ukuran kinerja organisasi publik. Berkaitan dengan

kesulitan yang terjadi dalam pengukuran kinerja organisasi publik ini

dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (1995:1) bahwa:

Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi pelayanan publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya kabur akan tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki *stakeholders* yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta, *Stakeholders* dari organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan satu dengan yang lainnya. Akibatnya ukuran kinerja organisasi publik dimata para *stakeholders* juga menjadi berbeda-beda. Para pejabat birokrasi atasan, misalnya, seringkali menempatkan pencapaian target sebagai ukuran kinerja dari organisasi public, sementara masyarakat pengguna jasa lebih suka menggunakan kualitas pelayanan sebagai ukuran kinerja.

Lenvinne dkk. (1990, dalam Agus Dwiyanto 1995:7) mengemukakan ada 3 indikator kinerja organisasi publik yaitu: a) *responsiveness* atau responsivitas, b) *responsibility* atau tanggungjawab, c) *accountability* atau akuntabilitas. Selain dari tiga faktor tersebut, Agus Dwiyanto (1995:9) menambahkan 2 indikator kinerja yang lain, yaitu: *productivity* (produktivitas) dan *quality of services* (kualitas pelayanan).

Berdasarkan beberapa pendapat dan penjelasan dari para ahli tersebut, maka kajian analisis kinerja ini menggunakan sebagian saja dari pengukuran kinerja yaitu yang meliputi responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan sebagai Untuk memperjelas variabel-variabel yang akan dikaji tersebut, berikut dikemukakan beberapa konsep yang mendasarinya.

#### **a). Responsivitas.**

Responsivitas (*responsiveness*) menunjukkan adanya daya tanggap organisasi terhadap kebutuhan masyarakat. Lenvinne dkk. (1990, dalam Agus Dwiyanto 1995:7) mengemukakan bahwa responsivitas dapat diukur dari harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan *customers*. Agus Dwiyanto (1995) mengemukakan bahwa responsivitas menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya serta menselaraskan dengan kebutuhan masyarakat.

Responsivitas sebagai salah satu variabel kinerja pelayanan publik, secara sederhana dapat diartikan sebagai “ mau mendengar saran “ (John M. Echols dan Hasan Shadili, 1992:481). Menurut pengertian ini terlihat

adanya komunikasi dalam bentuk aspirasi atau kehendak dari satu pihak kepada pihak lain serta memperhatikan apa yang disampaikan komunitas. Agus Dwiyanto dan Baveola Kusumasari (2001:2) mengemukakan tentang pentingnya responsivitas dalam hubungannya dengan penilaian kinerja, yaitu:

Dalam kaitannya dengan penilaian kinerja pelayanan publik, responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bentuk kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, memprioritaskan pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Suatu organisasi yang mempunyai peran sebagai pelayanan publik dituntut harus peka terhadap apa yang menjadi kebutuhan atau tuntutan dari

pengguna jasa. Responsivitas menurut Siagian (2000:165) adalah kemampuan aparaturnya dalam mengantisipasi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, penge-tahuan baru, dan birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

David Osborne dan Ted Gaebler (1992:192) menyebutkan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayaniarganya. Bisnis ada untuk memperoleh keuntungan. Karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya. Kemudian di bagian lain disebutkan bahwa:

Satu-satunya cara terbaik untuk membuat pemberi jasa publik merespon kebutuhan pelayanan mereka adalah menempatkan sumber daya ditangan pelayanan dan membiarkan mereka memilih. Semua teknik untuk mendengar penting (ibid, 1992:203)



Berpedoman pada beberapa pendapat di atas, organisasi publik harus mau dan mampu mendenngarkan serta peka terhadap apa yang menjadi tuntutan dari pengguna jasa. Yang lebih penting adalah bagaimana mewujudkan keinginan-keinginan pengguna jasa tersebut, dengan demikian akan tercapai suatu kinerja organisasi yang baik dalam arti dapat memuaskan ke dua belah pihak, pemberi dan pengguna jasa.

Secara sederhana dapat dipahami bahwa responsivitas adalah kemampuan organisasi KAPERMAS Kota Pekalongan untuk mengenali kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang direfleksikan ke dalam program dan kegiatan pelayanan yang nyata dan berpihak kepada masyarakat, dan ini bisa dilihat dari banyaknya kegiatan atau program untuk masyarakat.

#### **b). Akuntabilitas**

Akuntabilitas atau *accountability* menurut Lenvinne dkk. (1990, dalam Agus Dwiyanto 1995:7) adalah faktor yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan faktor-faktor eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Menurut Affan Gaffar (1999:7) bahwa akuntabilitas adalah setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Tidak hanya itu, ia juga harus dapat mempertanggungjawabkan ucapan atau kata-katanya, dan yang tidak kalah pentingnya adalah perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang bahkan akan dijalaninya. Menurut

Lembaga Administrasi Negara (LAN, 1999:3) akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang atau badan hukum atau pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban. Berdasarkan pandangan ini dapat dikatakan bahwa dalam akuntabilitas ini sudah mencakup responsibilitas, dan kajian ini berpandangan seperti itu. Lebih jauh Agus Dwiyanto (1995:58) mengemukakan bahwa konsep akuntabilitas dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijaksanaan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

Dari pendapat di atas mengisyaratkan bahwa kinerja organisasi dianggap atau mempunyai akuntabilitas yang baik apabila organisasi tersebut dalam melaksanakan kegiatannya tidak bertentangan dengan aturan-aturan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Jadi penilaian akuntabilitas lebih *legitimate* apabila telah memenuhi acuan-acuan nilai yang ada di masyarakat.

David Osborne dan Peter Plastrik (2000:46) menjelaskan bahwa:

Penciptaan pertanggungjawaban kepada pelanggan semakin menekan organisasi-organisasi pemerintah untuk memperbaiki hasil-hasil mereka, tidak sekedar mengelola sumber daya mereka. Strategi ini menciptakan informasi - - Kepuasan Pelanggan terhadap pelayanan dan hasil-hasil tertentu dari Pemerintah yang sulit diabaikan oleh pejabat terpilih, manajer Pemerintah dan Pegawai.

Di bagian lain disebutkan bahwa strategi ini bisa berjalan dengan baik bila pejabat terpilih menyelenggarakan pertanggungjawaban ganda dengan cara menyatakan tujuan mereka sesuai dengan kepuasan pelanggan dan menjaga

agar organisasi bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan pelanggan. Dengan demikian organisasi harus bisa mempertanggungjawabkan segala kegiatannya kepada dua arah, yaitu secara vertikal ke atas pertanggungjawaban diberikan kepada para *stakeholder*, dan secara vertikal ke bawah pertanggung jawaban diberikan kepada pelanggan atau pengguna jasa. Stakeholder dan pengguna jasa atau masyarakat berhak meminta pertanggungjawaban organisasi pelayanan publik.

Berpedoman dari beberapa pendapat di atas dapat dipahami bahwa akuntabilitas adalah suatu pertanggungjawaban dalam suatu kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Indikator yang dapat digunakan adalah nilai capaian setiap program atau setiap kegiatan.

### **c). Kualitas Pelayanan**

Kualitas pelayanan berasal dari dua kata dasar, yaitu kualitas dan pelayanan. Kualitas (*quality*) menurut Moekijat (2000:455) hanya dapat dirumuskan dari sifat-sifat barang atau jasa yang diinginkan. Dari sudut pandang ini kualitas adalah jumlah dari sejumlah sifat-sifat yang diinginkan, seperti bentuk, dimensi, komposisi, kekuatan, kepandaian membuat sesuatu, penyesuaian kesempurnaan, dan sebagainya. Unsur yang penting dalam kualitas adalah kesamaan dengan standar-standar yang telah ditetapkan. Pengertian pelayanan (*service*) menurut Moekijat (2000:493) adalah

kegiatan-kegiatan, keuntungan-keuntungan atau kepuasan-kepuasan yang diberikan.

Kualitas pelayanan harus dimulai dari kebutuhan pelanggan dan

berahir pada persepsi pelanggan. Agus Dwiyanto (1995:6) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan sering membentuk *image* masyarakat terhadap organisasi pelayanan publik. Berdasarkan hal ini berarti bahwa citra kualitas pelayanan bukanlah berdasarkan sudut pandang penyedia jasa, tetapi berdasarkan sudut pandang pelanggan. Cronin dan Taylor (1992: 66-68)

mengemukakan bahwa pendekatan untuk memperkirakan kualitas dari suatu jasa adalah dengan mengukur kinerja dari jasa yang dikonfirmasi oleh konsumen. Lebih lanjut Agus Dwiyanto dan Kusumasari (2001:2)

mengemukakan bahwa kualitas pelayanan adalah orientasi pada pelayanan, yang menunjuk pada seberapa besar sumber daya yang dimiliki petugas digunakan untuk melayani pengguna pelayanan.

Kualitas pelayanan sangat erat kaitannya dengan produktivitas.

Menurut Ndraha (1999:47) bahwa produktivitas kerja tidak selalu berjalan sesuai dengan kualitas, bahkan hubungannya bisa negatif, yaitu peningkatan produktivitas dalam hal ini pencapaian Visi dan Misi organisasi, tidak

dilikuti dengan peningkatan kualitas bahkan kadang kualitas dikorbankan untuk memenuhi target pencapaian tujuan organisasi.

Menurut Gronroos (1990, dalam Hary Setiawan, 2002) bahwa

dimensi kualitas pelayanan memiliki tiga kriteria pokok yaitu *outcome-*

*related criteria*, *process-related criteria*, dan *image-related criteria*, yang dirinci dalam enam dimensi kualitas pelayanan, yaitu:

- a. *Professional and skill*: pelanggan menyadari bahwa penyedia jasa memiliki pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan,
- b. *Attitude and behavior*: pelanggan merasa bahwa karyawan penyedia jasa menaruh perhatian dan berusaha membantu mereka memecahkan masalah secara spontan.
- c. *Accessibility and flexibility*: pelanggan merasa bahwa penyedia jasa dan system operasionalnya dirancang dan dioperasikan agar pelanggan mudah mengaksesnya,
- d. *Reliability and trustworthiness*: pelanggan dapat mempercayakan segala sesuatunya kepada penyedia jasa dan sistemnya,
- e. *Recovery*: pelanggan mengetahui jika terjadi sesuatu yang tidak diharapkan, maka penyedia jasa dapat mengendalikan secara cepat dan akurat.
- f. *Reputation and credibility*: pelanggan yakin bahwa operasi penyedia jasa dapat dipercaya dan memberi nilai tambah sesuai pengorbanannya.

Satu hal yang sangat penting dalam rangka pemberian pelayanan kepada publik adalah tetap memperhatikan efisiensi. Pengertian efisiensi (*efficiency*) menurut John M. Echols dan Hasan Shadily (1992:207-208) adalah ketepatangunaan. Karena efisiensi itu penting, maka ia dijadikan salah satu indikator untuk mengukur kualitas pelayanan. Efisiensi lebih menekankan pada kepuasan yang dirasakan pengguna jasa yang diukur

melalui penggunaan waktu yang dibutuhkan dan biaya yang harus dikeluarkan.

Menurut Agus Dwiyanto dan Baveola Kusumasari (2001:3) bahwa pelayanan publik dikatakan efisien apabila pengguna pelayanan dapat dilayani dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dengan biaya semurah-murahnya. Semakin efisien suatu pelayanan, maka kinerja dalam hal ini kualitas pelayanan semakin baik.

Hal lain yang dituntut untuk meningkatkan kualitas pelayanan adalah keramahan karyawan organisasi dalam memberikan pelayanan, karena berhadapan langsung dengan pengguna jasa atau masyarakat. Kualitas pelayanan suatu organisasi dapat juga dilihat ketika karyawannya memberikan pelayanan dengan ramah dalam arti memiliki sopan santun, rasa hormat, penuh perhatian dan bersahabat ketika berhubungan dengan masyarakat pengguna jasa, yang selanjutnya si pengguna jasa merasa nyaman ketika berurusan dengan organisasi tersebut. Seperti dikemukakan oleh Zeithaml dkk (1990:21) bahwa *Courtesy: Politeness, respect, consideration, and friendly of contact personal*. Oleh sebab itu seorang petugas harus menyadari dan memahami dengan benar posisinya sebagai pelayan publik yang akan mewujudkan dan memberikan pelayanan.

Hal lain yang tak kalah pentingnya untuk mengukur kualitas pelayanan adalah tersedianya fasilitas pelayanan. Di satu sisi untuk pengguna jasa seperti kenyamanan ruang tunggu, dan di sisi lain bagi penyedia jasa tersedianya sarana komunikasi dan peralatan kerja yang

menunjang pelaksanaan pemberian pelayanan. Zeithaml dkk (1990:26) mengemukakan bahwa salah satu ukuran untuk melihat apakah suatu organisasi memberikan suatu pelayanan yang berkualitas dapat dilihat secara nyata seperti penampilan fasilitas fisik dari organisasi tersebut seperti gedung, peralatan, pegawai yang cakap/terampil, dan memiliki sarana komunikasi seperti papan pengumuman.

Dari beberapa pendapat tentang kualitas pelayanan organisasi publik, dapat dipahami bahwa kualitas Pelayanan adalah kemampuan organisasi beserta aparatnya mengorientasikan kerja pada pelayanan, efisiensi, keramahan, fasilitas pelayanan, dan kesemuanya akan menentukan persepsi atau tingkat kepuasan pengguna jasa dalam menerima pelayanan

## **B. Pembahasan Penelitian yang Relevan**

Kinerja instansi pemerintah terutama menyangkut pelayanan public sering menjadi sorotan. Agus Dwiyanto dan Kusumasari (2001a:1-4) mengemukakan hasil penelitian pelayan publik yang mencakup izin usaha, IMB, catatan sipil dan sertifikasi tanah di Sumatera Barat, DIY dan Sulawesi Selatan. Acuan Petugas pelayan 80% adalah peraturan, 16% kepuasan masyarakat, 3% inisiatif sendiri dan 1% mengacu ke visi-misi. Jika ada keluhan masyarakat, untuk daerah Sumatera Barat sebagian besar membiarkannya (51%) dan 49% menyelesaikannya, sedangkan Sulawesi Selatan dan DIY sebagian besar diselesaikan masing-masing 62% dan 54% dan sisanya dibiarkan.

Orientasi terhadap pelayanan dipengaruhi oleh kegiatan petugas di luar pekerjaan pelayanan. Untuk Sulawesi Selatan dan Sumatera Barat hanya sebagian kecil petugas yang memiliki pekerjaan lain, masing-masing 35% dan 25%, sedangkan DIY sebagian besar (51%) petugas memiliki pekerjaan lain. Walau demikian DIY memiliki efisiensi pelayanan yang cukup tinggi, yaitu 56% baik, sedangkan Sulawesi Selatan dan Sumatera Barat masing-masing 62% dan 66% pelayanannya buruk.

Selanjutnya menurut penelitian Agus Dwiyanto dan Kusumasari (2001b:1-4) mengenai orientasi pelayanan sangat dipengaruhi oleh budaya paternalisme. Hal ini terlihat bahwa kepentingan yang diutamakan dalam pemberian pelayanan hanya 48% berorientasi pada masyarakat, 44% kepada pimpinan dan 8% berorientasi pribadi. Yang menjadi acuan dalam pelayanan 80% adalah instruksi atasan, 16% kepuasan masyarakat dan 4% inisiatif sendiri. Walau demikian kebanyakan pengguna jasa tidak melakukan pengaduan kepada petugas, karena menurut yang 53% tidak ada tanggapan petugas, sebagian lainnya takut pada petugas dan tidak tahu caranya.

Untuk memperbaiki hal-hal yang kurang baik dalam kinerja organisasi publik, terutama yang bersifat pelayanan public perlu adanya peningkatan kinerja. Hari Kuntjoro (2000:207) mengemukakan bahwa meningkatkan kemampuan internal dalam pelaksanaan tugas adalah mendukung kepala kantor untuk memotivasi pegawai. Mengoptimalkan pegawai perlu didukung dengan peningkatan kualitas pegawai. Danuwasto



(1993 dalam Fuadsyah, 2002:91) mengemukakan bahwa ada pengaruh antara kepemimpinan dan prestasi kerja. Terdapat dua indikator yang digunakan untuk mengukur kepemimpinan yaitu kemampuan mempengaruhi orang lain dan upaya untuk mencapai tujuan.

Muhamad Iryanto (2002:-) mengemukakan bahwa untuk sosialisasi program pembangunan agar dapat dipahami masyarakat, perlu digunakan berbagai media. Dikemukakan juga bahwa kebijakan yang masih top down dapat mengakibatkan masyarakat apatis dan kurang bisa diberdayakan. Alam, A.S. (1995:-) menyimpulkan bahwa masyarakat kota lebih merasakan manfaat otonomi daerah dibanding masyarakat perdesaan. Warga desa mengeluhkan harus menyediakan dana pembangunan yang dulunya disediakan pemerintah.

Sholahuddin (1997:-) mengemukakan bahwa konsep “berpartisipasi dan membangun” bukan hanya berkaitan dengan pemerataan distribusi program pembangunan, tetapi yang lebih penting pemerataan kemampuan dan kesempatan warga masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan. Untuk itu perlu dipersiapkan kondisi agar masyarakat mampu berpartisipasi sesuai dengan potensi desa dan mendorong adanya perubahan untuk masa depan yang lebih baik. Untuk mengatasi ekses pembangunan maka desa dapat dibina secara sentral tetapi juga hendaknya dilandaskan pada kondisi desa setempat. Binaan dari atas hanya mungkin dapat efektif jika di desa ada organisasi yang mampu menerima, menyerap, menterjemahkan dan menanganai binaan tersebut.

Iskandar Mirza (1998:16) menyampaikan bahwa dukungan masyarakat serta dukungan pemerintah pusat dan daerah berpengaruh terhadap keberhasilan pembangunan desa. Yahudin Musa (2002:13) mengemukakan bahwa agar partisipasi masyarakat dapat berjalan secara maksimal, selain dibuat prosedur yang dapat menjangkau aspirasi masyarakat paling bawah, juga perlu memperhatikan aspek kultur setempat. Demikian juga yang disampaikan oleh Sumarian (1999:14) bahwa nilai budaya merupakan faktor paling dominan dalam mempengaruhi kualitas partisipasi masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan masyarakat desa, dan berturut-turut diikuti faktor sosial ekonomi dan faktor fisik. Pendekatan kelembagaan dengan prinsip transparansi yang disertai dengan sentuhan nilai budaya dalam wujud harmonisasi hubungan dengan para elit local (formal dan informal) akan merupakan cara pelaksanaan yang strategis. Lebih lanjut Sumarian (1999:14) menyampaikan implikasi teoritis bahwa partisipasi masyarakat yang mengarah pada pemberdayaan masyarakat masih mendapat intervensi dari pemerintah, dan masih belum mengarah pada pembangunan yang berorientasi pada masyarakat dengan memberikan penguatan terhadap aspek lokalitas: social ekonomi dan budaya. Aspek budaya setempat harus mendapat perhatian khususnya yang melibatkan kelembagaan.

Fuadisyah (2002:94) mengemukakan bahwa salah satu cara meningkatkan kinerja SDM dalam organisasi adalah pemberian motivasi. Menghadapi tugas yang makin kompleks menuntut kemampuan pemimpin

untuk memotivasi dan mengkoordinasi segala aktivitas organisasional yang terjadi dalam organisasinya. Pemberian motivasi dipandang memberikan manfaat berupa dorongan semangat dan gairah kerja. Koordinasi sebagai upaya menyerasikan berbagai kepentingan yang saling berkaitan agar terdapat kesatuan gerak dalam pencapaian tujuan organisasi. Kanter (1979, dalam Fuadisyah, 2002:9) mengemukakan bahwa kondisi lingkungan terutama kesempatan untuk berkembangnya karir dan kemajuan mempunyai hubungan dengan jumlah usaha dan tingkat tanggung jawab pekerja. Demikian juga Pattikawa (1988, dalam Fuadisyah, 2002:9) mengemukakan bahwa motivasi dalam variable motif, pengharapan dan insentif secara keseluruhan berpengaruh positif terhadap hasil dan efisiensi kerja. Hal ini bisa meningkatkan daya tanggap pegawai. Salah satu upaya peningkatan kualitas SDM adalah dengan melanjutkan sekolah di perguruan tinggi (Notodihardjo, 1990, dalam Fuadisyah 2002:10).

## BAB III.

## METODE PENELITIAN

## A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif, dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena sosial tertentu. Dalam penelitian deskriptif, peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa. Dengan model ini, peneliti nantinya dapat dengan mudah mengembangkan dan menerjemahkan fakta aktual di lapangan (Masri Singarimbun, 1991:44). Menurut Sugiyono (1994:6) metode deskriptif adalah penelitian yang dilakukan terhadap variable mandiri, tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan dengan variabel lain.

Metode deskriptif dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2001:3) adalah: "prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati". Data kualitatif dapat berbentuk kata, kalimat, skema atau gambar (Sugiyono, 1994:7).

Selain itu penulis memperhatikan juga penyampaian dari Noeng Muhajir (2000: 162) serta Marzali (1980:14) bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian melalui pengujian yang mendalam dan merinci dari suatu konteks, dari satu objek, dari suatu kumpulan dokumen atau dari satu kejadian khusus, untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam, holistik,

mengabaikan representative subjek peneliti terhadap responden, tidak menggunakan sample besar, dan tidak dianalisa dengan angka secara statistik. Oleh karena itu melalui penelitian ini peneliti ingin memberikan gambaran keadaan yang actual dengan jalan mengumpulkan data dan kemudian, menyusun, menganalisa dan menginterpretasikannya.

Dalam usaha memperoleh informasi, dilakukan usaha observasi. Untuk menguji kebenaran suatu pengamatan, peneliti dituntun oleh pengetahuan teori untuk dapat memberikan gambaran mengenai kenyataan-kenyataan (fakta) yang perlu diperhatikan. Penggambaran dari fakta tersebut ditafsirkan menurut pandangan subjektif (orang) yang diteliti, yaitu bagaimana mereka memberi makna pada fakta menurut nilai-nilai mereka. Dalam konteks ini diharapkan dapat ditangkap faktor-faktor apa saja yang bisa dijadikan indikator kinerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat (KAPERMAS) Kota Pekalongan.

Alasan penulis menggunakan metode kualitatif adalah agar dapat mengumpulkan sebanyak mungkin informasi mengenai faktor-faktor yang merupakan fenomena yang mempengaruhi kinerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan. Informasi yang diperoleh tersebut diharapkan dapat memberi pemahaman yang lebih mendalam tentang fenomena-fenomena yang menjadi indikator kinerja dan sejauh mana kecenderungannya dalam mempengaruhi kinerja.

## B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian yang peneliti tetapkan mengikuti cara Spradley (dalam Sanapiah, 1990:42) yaitu membatasi fokus atau masalah penelitian pada permasalahan yang mempunyai cukup kaya sandaran teori dalam khasanah pengetahuan yang sudah ada atau bersandar pada pertimbangan teoritis. Fokus penelitian ini bermaksud mengeksplorasi tentang faktor-faktor yang menjadi indikator kinerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan, serta untuk mengetahui bagaimana faktor-faktor tersebut berpengaruh terhadap kinerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan. Berdasarkan cara Spradley maka fokus penelitian pada penelitian ini adalah analisis kinerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan. Adapun fokus tersebut akan bersandar pada teori-teori yang sudah ada menyangkut kinerja. Dari banyak pendapat mengenai indikator yang digunakan untuk penilaian kinerja, peneliti membatasi analisis kinerja dengan menggunakan fenomena yang berkaitan dengan responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan.

## C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat (KAPERMAS) Kota Pekalongan. Lokasi ini dipilih dengan pertimbangan bahwa Kantor Pemberdayaan Masyarakat merupakan salah satu komponen organisasi pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang mempunyai peranan penting dan strategis dalam pelaksanaan pembangunan daerah utamanya dalam perwujudan pemberdayaan masyarakat.

#### **D. Fenomena yang Diamati**

Sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian yang telah penulis uraikan di atas, maka fenomena yang diamati dalam penelitian ini adalah kinerja yang kemudian dijabarkan ke dalam faktor-faktor yang menjadi indikator kinerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan yaitu responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan. Pada tahap ini faktor-faktor tersebut didefinisikan secara konseptual yang menjadi variabel sebagai terminologi dalam penelitian ini. Pengertian konsep adalah abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah keadaan, karakteristik kejadian, kelompok atau individu tertentu (Sofian Effendi, 1989:34). Penggunaan konsep diharapkan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan satu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu sama lain.

Konsep-konsep utamanya adalah **Kinerja** (*performance*) organisasi yang didefinisikan sebagai keberhasilan kerja (efektivitas kerja) yang dicapai oleh suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawabnya, atau sebagai gambaran mengenai besar kecilnya hasil yang dicapai dari suatu kegiatan baik dilihat secara kualitas maupun kuantitas sesuai tujuan atau Visi dan Misi suatu organisasi yang bersangkutan. Kemudian tingkat kinerja ini dilihat dari aspek responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan.

**Responsivitas** adalah kemampuan organisasi untuk menampung aspirasi, mengenali kebutuhan masyarakat dan prioritas pelayanan, dan merealisasikannya dengan mengembangkan program-program yang sesuai

kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Atau dengan kata yang lebih singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara kebijakan dengan kegiatan pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

**Akuntabilitas** adalah suatu pertanggungjawaban dalam suatu kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban, di antaranya kepada bupati/walikota sebagai pejabat yang membawahi lembaga KAPERMAS, juga kepada masyarakat pengguna pelayanan, merupakan pihak-pihak yang harus mengetahui pertanggungjawaban kegiatan yang dilaksanakan KAPERMAS.

**Kualitas Pelayanan** adalah kemampuan organisasi beserta aparatnya mengorientasikan kerja pada pelayanan, efisiensi, keramahan, fasilitas pelayanan, dan kesemuanya akan menentukan persepsi atau tingkat kepuasan pengguna jasa dalam menerima pelayanan.

Selanjutnya untuk menjelaskan suatu spesifikasi kegiatan peneliti dalam mengukur variabel dibuat dalam bentuk penjabarannya (definisi operasional). Sedangkan fenomena yang akan diamati adalah : **Kinerja**, yang dijabarkan dalam tiga fenomena yakni responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan.

a. **Responsivitas**, adalah kemampuan untuk mengenali kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang direfleksikan ke dalam program dan kegiatan pelayanan secara nyata, meliputi :



- 1) Cara organisasi menampung aspirasi pengguna jasa.
  - 2) Kemampuan organisasi mengetahui kebutuhan pengguna jasa.
  - 3) Tingkat realisasi aspirasi pengguna jasa.
  - 4) Hambatan dalam mengakomodasikan aspirasi pengguna jasa.
  - 5) Cara untuk meminimalkan hambatan.
- b. **Akuntabilitas** adalah suatu pertanggungjawaban dalam suatu kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggung-jawaban,meliputi :
- 1) Pelaporan hasil kegiatan KAPERMAS.
  - 2) Tingkat keluhan masyarakat terhadap KAPERMAS.
  - 3) Pelaporan keuangan.
- c. **Kualitas Pelayanan**, adalah penggunaan segala sumber daya, penggunaan waktu dan sikap yang dimiliki aparat Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan. Penilaian dilakukan secara silang antara pemberi jasa dan pengguna jasa, menyangkut orientasi aparat pada pelayanan, efisiensi, keramahan, dan fasilitas pelayanan,meliputi :
- 1) Frekuensi penyuluhan.
  - 2) Tingkat pemahaman penyusunan DURK.

3) Kedisiplinan aparat KAPERMAS terhadap penelitian DURK / Proposal.

4) Tingkat keramahan petugas KAPERMAS.

5) Tingkat ketersediaan ruangan.

6) Tingkat kesesuaian peralatan yang dibutuhkan

7) Cara mensiasati peralatan yang tidak tersedia.

8) Upaya pengadaan peralatan.

#### E. Jenis dan Sumber Data

Data dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber data, sedangkan data sekunder adalah data yang tidak diperoleh secara langsung dari sumber data.

Adapun sumber data tersebut adalah:

1. Data Primer: diperoleh melalui Informan, yaitu orang-orang yang diamati dan memberikan data berupa kata-kata atau kalimat pernyataan. Informan tersebut adalah pegawai KAPERMAS Kota Pekalongan dan warga yang pernah berhubungan menggunakan jasa KAPERMAS, yang dipilih sebagai responden.

2. Data sekunder: diperoleh dari perpustakaan, yaitu data yang didapatkan dari buku-buku literatur sebagai pendukung utama dalam penulisan ini. Data yang lain juga didapat dari arsip, sebagai sumber data dalam bentuk dokumen, foto, data statistik dan naskah-naskah

yang telah tersedia dalam lembaga/instansi yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

#### **F. Instrumen Penelitian**

Dalam penelitian ini, sebagaimana penelitian kualitatif yang lain, maka instrumen penelitian adalah peneliti sendiri sebagai instrument kunci (Sugiono, 2001:4; Moleong, 2001:4; sanapiah, 1990:19). Peneliti merupakan instrument utama karena peneliti sendiri yang menentukan keseluruhan scenario penelitian, serta langsung turun ke lapangan melakukan wawancara dengan informan. Artinya, peneliti akan memposisikan diri sebagai pencari data utama, baik itu meliputi data yang didapat dengan wawancara maupun data yang diperoleh melalui observasi dan studi dokumentasi.

Penggunaan peneliti sebagai instrument penelitian bertujuan untuk mendapatkan data yang benar, namun untuk membantu kelancaran dalam melaksanakannya, peneliti dibantu oleh instrument pembantu sebagai panduan wawancara. Oleh karena itu sebelum turun ke lapangan, maka peneliti akan membuat panduan wawancara untuk memudahkan pelaksanaan penelitian di lapangan.

#### **G. Pemilihan Informan**

Menurut jenisnya, data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data sekunder diperoleh dari telaahan dokumentasi berupa laporan program, laporan kegiatan, peraturan dan

perundangan serta laporan tertulis lainnya yang dianggap relevan dengan penelitian. Data primer diperoleh dengan wawancara terhadap informan yang merupakan sampel dari objek penelitian secara keseluruhan.

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pegawai yang ada di KAPERMAS Kota Pekalongan, sebanyak 28 orang ditambah seluruh *stakeholders* yang terdiri dari anggota DPRD, pejabat struktural dan staf pada dinas/instansi vertikal di Pemerintah Daerah Kota Pekalongan, dan seluruh masyarakat yang menjadi target layanan atau pengguna jasa KAPERMAS.

Pemilihan informan dilakukan dengan kombinasi cara *purposive, snow ball* dan *aksidental sampling*. Cara *purposive sampling* (Noeng Muhajir, 2000:42; Sanapiah, 1990:56; Sugiyono, 1994:62; Moleong, 2001:165; Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, 1995:155), yaitu menunjuk langsung informan yang dapat dikategorikan mampu memberikan informasi atau terlibat langsung dengan fokus permasalahan yang diteliti. Dengan kata lain informan yang dipilih adalah merupakan *key person* atau informan kunci yang pengetahuan dan keterlibatan mereka dengan permasalahan penelitian tidak diragukan lagi. Pemilihan informan secara *purposive* didasarkan pada pertimbangan:

1. mereka merupakan anggota populasi : KAPERMAS Kota Pekalongan dan publiknya.

2. mereka mempunyai kemampuan untuk memberikan gambaran umum dan pengetahuan tentang masalah yang diteliti.

Cara *snow ball* (Sugiyono, 1994:63; Sanapiah, 1990:60; Zaenal Hidayat, 2002:-), dilakukan jika responden yang diperoleh memiliki pengetahuan dan keterlibatan dengan masalah penelitian dianggap kurang, maka dengan cara ini memungkinkan beralih kepada informan yang lebih mengetahui permasalahan. Untuk informan tertentu dilakukan dengan cara *aksidental sampling* (Sugiyono, 1994:62), yaitu suatu teknik penentuan sampel berdasarkan kebetulan, siapa saja yang kebetulan bertemu peneliti dapat digunakan sebagai sampel, bila dipandang orang tersebut cocok sebagai sumber data.

Pihak yang diwawancarai dalam penelitian ini dibagi dalam tiga kelompok dengan menggunakan metode berikut:

1. pejabat struktural dan staf yang relevan yang ada di KAPERMAS Kota Pekalongan ditentukan dengan cara *purposive*.
2. stakeholder KAPERMAS Kota Pekalongan ditentukan dengan cara *snow ball*.
3. individu dari kelompok masyarakat yang pernah atau sedang menjadi target binaan KAPERMAS Kota Pekalongan ditentukan dengan cara *aksidental*.

Jika dari informan-informan yang telah ditentukan tersebut tidak diperoleh jawaban yang memadai, maka peneliti dimungkinkan untuk menambah sample dari masing-masing kelompok dengan cara *snow ball*. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh informan yang secara substantif dipandang mengetahui atau memiliki harapan terhadap kinerja KAPERMAS Kota Pekalongan, sehingga akan memudahkan proses analisis data hasil penelitian.

Menurut Sanafiah Faisal (1990:38-44) dalam penelitian kualitatif tidak dikenal konsep "ketewaklilan sample untuk generalisasi yang berlaku bagi populasi, tetapi yang lebih dikenal adalah keluasan dan kemencakupan rentangan informasi. Selanjutnya Sanafiah Faisal mengatakan bahwa penentuan sample penelitian kualitatif berkaitan dengan prosedur memburu informasi.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, jumlah sample dalam penelitian kualitatif bukan ditentukan oleh ketewaklilan, tetapi dari perolehan informasi yang dapat diberikan oleh informan.

Langkah-langkah yang ditempuh dalam pemilihan informan kunci/utama adalah sebagai berikut. Sebelum mengumpulkan data langkah pertama adalah mempuh hubungan baik dengan informan. Hal ini sejalan dengan anjuran Spradley (dalam sanapiah, 1990:54) bahwa perlu terjadi hubungan yang harmonis antara peneliti dengan informan, supaya terjadi arus bebas dan keterus terangan dalam komunikasi informasi yang berlangsung, tanpa kecurigaan dan upaya saling menutup diri.

Langkah berikutnya adalah ikut duduk dan mengamati serta membantu proses kerja informan. Langkah ke tiga adalah menetapkan informan kunci dari masyarakat pengguna jasa. Langkah ke empat membina hubungan baik dengan informan kunci dalam rangka memperoleh data atau informasi yang dibutuhkan. Langkah ke lima mencatat semua data yang diperoleh, dan langkah terakhir membuat laporan penelitian.

### **G1. Informan**

Informan yang berhasil dijangkau terdiri dari tiga kelompok, yaitu: pegawai KAPERMAS Kota Pekalongan, stakeholder dan pengguna jasa KAPERMAS Kota Pekalongan. Rincian informan yang digunakan adalah sebagai berikut di bawah ini.

**a. Pegawai KAPERMAS Kota Pekalongan:**

- 1) Kasubag Tata Usaha,
- 2) Kaur Umum,
- 3) Kaur Keuangan,
- 4) Kaur Kepegawaian,
- 5) Kasi Pemberdayaan Masyarakat,
- 6) Kasi Pemanfaatan Teknologi,
- 7) Kasi Ketahanan Masyarakat,
- 8) Kasubsi Pengkajian Teknologi Tepat Guna,
- 9) Kasubsi Produksi Pemasaran UEKM,
- 10) Kasubsi Perkreditan dan Bantuan Pembangunan,

- 11) Kasubsi Pemberdayaan Anak Remaja Perempuan dan Budaya,
- 12) Kasubsi Kerjasama / Bantuan pada Pemanfaatan Teknologi,
- 13) Kasubsi Motivasi, Swadaya dan Gotong Royong,
- 14) Dua orang Staff.

b. Stakeholder:

- 1) Kasubsi Pemeriksaan Pemerintahan Umum,
- 2) Kasubag Kecamatan/Kelurahan Bag. Pemerintahan Setda Kota Pekalongan,
- 3) Kasubag PLK,
- 4) Kasubag Minbang,
- 5) Kasubag Verifikasi keuangan Setda Kota Pekalongan,
- 6) Wakil Ketua Komisi C DPRD Kota Pekalongan.

c. Pengguna Jasa, merupakan informan "accidental" yang dapat dijumpai saat mendatangi KAPFERMAS Kota Pekalongan untuk suatu keperluan lain, yaitu :

- 1) Kaurbang Desa/Kelurahan Duwet,
- 2) Kasi PMK Kecamatan Pekalongan Barat,
- 3) Kasi PMK Kecamatan Pekalongan Selatan,
- 4) Staf PMK Kecamatan Pekalongan Selatan,
- 5) Lurah Bendan,
- 6) Ketua UED Karya Sejati.



## H. Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

Dalam pengumpulan data pada penelitian kualitatif terdapat dua aspek yang saling berkaitan, yaitu pengumpulan data dan pencatatan data.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah:

1. **Interview** (wawancara): adalah usaha mengumpulkan informasi dengan mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan, untuk mendapatkan persepsi dan opini informan berkaitan dengan masalah/fenomena penelitian. Untuk memperoleh informasi dilakukan teknik wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan tatap muka (*face to face*) dan bersifat terbuka (*open ended questioned*), maksudnya agar responden dapat memberikan jawaban dan pandangan seluas-luasnya. Agar tetap berada dalam konteks penelitian, wawancara disertai Pedoman wawancara (interview guide) seperti disajikan pada Lampiran 1.
2. **Observasi**, yaitu pengamatan langsung di lapangan terhadap objek penelitian, baik mengenai perilaku pegawai, mekanisme tata kerja, tata hubungan baik yang bersifat internal service maupun external service.
3. **Dokumentasi**, yaitu dengan cara mengumpulkan dokumen tertulis atau berupa arsip dan buku yang relevan dengan masalah yang akan diteliti yang berfungsi memperkuat data primer.

Pencatatan data dilakukan dalam dua jenis catatan, yaitu:

1. Catatan yang berbentuk deskriptif, yaitu berisi uraian secara rinci dan komprehensif tentang fenomena yang akan diteliti.
2. Catatan reflektif, yaitu catatan yang menyangkut kesan, pendapat, tafsiran, gagasan, kecurigaan serta tanda tanya yang muncul dalam pikiran peneliti terhadap informasi atau data yang diberikan oleh informan.

## **I. Analisis Data**

Penelitian apapun adalah metode sistematis untuk memperoleh pengetahuan, yaitu suatu alat untuk memperoleh pengertian tentang dunia samar atau gelap yang masih belum seberapa dipahami (Sanapiah, 1990:88). Untuk memperoleh jawaban atas rumusan masalah yang telah dikemukakan di muka, maka dilakukan analisis terhadap data yang telah diperoleh. Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang mudah dibaca dan diinterpretasikan.

Langkah-langkah analisis selama pengumpulan data, penyajian data dan penarikan kesimpulan dilaksanakan mengikuti langkah-langkah dari Miles dan Huberman (1984, dalam Noeng Muhadjir, 2000:44-53). Secara garis besar cara Miles dan Huberman (1984, dalam Noeng Muhadjir, 2000:44-53) adalah sebagai berikut:

1. Memilah-milah, mengelompokkan data dan membuat catatan yang dianggap penting selama pengumpulan data.

2. Penyajian data dengan cara yang dianggap sesuai dan dapat menggambarkan deskripsi data dengan cara yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan, yaitu dapat berbentuk grafik, matriks atau tabel.
3. Menarik kesimpulan, yaitu dengan berusaha menemukan pola dari sajian data yang telah dibuat.

## BAB IV

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan disajikan hasil penelitian dan pembahasannya, hasil penelitian meliputi deskripsi wilayah penelitian dan deskripsi variabel-variabel yang diteliti. Sedangkan pembahasannya mencakup analisis hasil penelitian dan diskusi yang berisi pandangan-pandangan tentang kajian kinerja ini.

A. DESKRIPSI KANTOR PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
(KAPERMAS) KOTA PEKALONGAN

Deskripsi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan ini meliputi dua hal, pertama tentang gambaran organisasi dan tugasnya yang mencakup visi dan misi, kedudukan tugas dan fungsi, struktur organisasi dan uraian tugas, dan kepegawaian, kemudian yang kedua tentang wilayah kerja Kapermas.

## 1. Gambaran organisasi dan tugasnya.

## a. Visi dan Misi

Sebagai salah satu instansi yang berhadapan langsung dengan masyarakat dalam hal pemberdayaan masyarakat, Kantor Pemberdayaan masyarakat Kota Pekalongan memiliki Visi “*Terwujudnya Kemandirian Masyarakat Kota Pekalongan*”.

Untuk mencapai visi tersebut kemudian dirumuskan Misi sebagai langkah konkrit untuk mencapainya, yaitu:

- 1) Mewujudkan kelembagaan / pemerintahan yang baik,
- 2) Pemantapan nilai-nilai sosial budaya masyarakat,
- 3) Peningkatan dan pengembangan perekonomian masyarakat,
- 4) Pengembangan sarana dan prasarana wilayah melalui peningkatan pemanfaatan teknologi tepat guna sesuai kebutuhan masyarakat.

#### **b. Kedudukan, Tugas dan Fungsi**

Kantor Pemberdayaan Masyarakat (KAPERMAS) Kota Pekalongan merupakan salah satu kantor otonom sebagai konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi yang diamanatkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Otonomi daerah merupakan penyerahan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

KAPERMAS Kota Pekalongan adalah sebuah organisasi publik, merupakan unit pemerintah yang berada pada daerah Kota/ Kabupaten. KAPERMAS adalah salah satu unsur pelaksana pemerintah daerah yang mempunyai tugas pokok membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidang pemberdayaan masyarakat, meliputi: ketahanan masyarakat, pemberdayaan sosial masyarakat, ekonomi masyarakat, teknologi tepat guna, serta tugas-tugas lain yang diberikan oleh

Kepala Daerah (Perda Kota Pekalongan No. 6 / 2001: Bab VII Pasal 28). Dalam melaksanakan tugas pokoknya, KAPERMAS mempunyai fungsi: perumusan kebijakan teknis dalam lingkup pemberdayaan masyarakat, pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah, perumusan kebijakan teknis di bidang ekonomi masyarakat, dan pelaksanaan pelayanan umum (Perda Kota Pekalongan No. 6 / 2001: Bab VII Pasal 29). Kewenangan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, menurut Perda Kota Pekalongan No. 6 / 2001: Bab VII Pasal 30 KAPERMAS Kota Pekalongan meliputi hal-hal berikut ini:

- 1) Perencanaan dan pengkoordinasian perumusan kebijakan pemberdayaan masyarakat dengan dinas-dinas dan atau badan-badan satuan organisasi lain di lingkungan Pemerintah Daerah;
- 2) Pelaksanaan dan atau pengkoordinasian penelitian perumusan pedoman, program dan bahan-bahan pengembangan sarana dan prasarana, pengembangan institusi dan pemberdayaan masyarakat;
- 3) Pengkajian pelaksanaan kebijakan dan program-program pemberdayaan masyarakat untuk perumusan dan penyusunan bahan kebijakan lebih lanjut;
- 4) Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah kecamatan dan kelurahan serta penyusunan rencana pembangunan tahunan kecamatan;
- 5) Penyusunan program kerja, urusan keuangan dan urusan umum;

- 6) Perencanaan, pengkoordinasian dan perumusan kebijakan pemberdayaan perempuan dengan dinas/instansi atau badan satuan organisasi lain di lingkungan Pemerintah Daerah;
- 7) Perencanaan, pengkoordinasian dan perumusan kebijakan gerakan pemberdayaan kesejahteraan keluarga dengan dinas/instansi atau badan satuan organisasi lain di lingkungan Pemerintah Daerah.

### **c. Struktur Organisasi.**

Susunan organisasi KAPERMAS Kota Pekalongan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekalongan No. 6 / 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tatakerja Lembaga Teknis Daerah Kota Pekalongan adalah sebagai berikut :

- 1) Kepala;
- 2) Sub Bagian Tata Usaha, membawahkan:
  - a) Urusan Umum;
  - b) Urusan Keuangan;
  - c) Urusan Kepegawaian.
- 3) Seksi Ketahanan Masyarakat, membawahkan:
  - a) Sub Seksi Pengembangan SDM dan potensi Masyarakat;
  - b) Sub Seksi Pengembangan Lembaga Kemasyarakatan.
- 4) Seksi Pemberdayaan Masyarakat, membawahkan:
  - a) Sub Seksi Motivasi, Swadaya dan Gotong Royong;
  - b) Sub Seksi Pemberdayaan Anak Remaja, Perempuan dan Budaya;

#### d. Kepegawaian

Untuk menjalankan tugas dan fungsi organisasi KAPERMAS Kota Pekalongan, sesuai dengan susunan organisasi dan tatakerja tersebut di atas,

maka organisasinya perlu dilengkapi dengan personalia yang akan menjalankan tugas dan fungsi itu sesuai dengan kewenangannya masing-

masing seksi atau subseksi. Pengangkatan personalia sebagai pejabat yang akan mempertanggungjawabkan tugas ini adalah sebagai konsekuensi logis

dari adanya pembagian kerja yang dituntut oleh struktur organisasi dan uraian tugas masing-masing. Sesuai dengan struktur organisasi dan tata

kerja Kapermas ternyata mempunyai tujuh belas jabatan struktural yang terdiri dari 1 eselon dua, 5 eselon tiga dan 11 eselon empat. Jumlah

keseluruhan pegawai pada KAPERMAS Kota Pekalongan adalah 28 orang. Tabel berikut ini menunjukkan keadaan pegawai KAPERMAS Kota

Pekalongan:

- 5) Seksi Ekonomi Masyarakat, membawahkan:
  - a) Sub Seksi Perkreditan dan Bantuan Pembangunan;
  - b) Sub Seksi Produksi Pemasaran dan Usaha Ekonomi Keluarga Masyarakat (UEKM);
- 6) Seksi Pemanfaatan Teknologi, membawahkan:
  - a) Sub Seksi Pengkajian Teknologi Tepat Guna;
  - b) Sub Seksi Kerjasama / Bantuan.
- 7) Kelompok Jabatan Fungsional.



Tabel 4.1.  
Keadaan pegawai KAPERMAS Kota Pekalongan

No.	Jabatan	Golongan				Pendidikan formal	Keterangan
		IV	III	II	I		
1	Kepala Kapermas	1	-	-	-	Sarjana	PNSD
2	Ka. Sub Bag TU	-	1	-	-	Sarjana muda	PNSD
3	Ka Ur Umum	-	1	-	-	Sarjana Hukum	PNSD
4	Ka Ur Keuangan	-	1	-	-	Sarjana Sosial	PNSD
5	Ka Ur Kepegawaian	-	1	-	-	SMEA	PNSD
6	Kasi Ketahanan Masyarakat	-	1	-	-	Sarjana	PNSD
7	Kasubsi Pengemb. SDM & PM	-	1	-	-	SMEA	PNSD
8	Kasubsi Pengemb. Lemb. Kemasy.	-	-	-	-	-	kosong
9	Kasi Pemberdayaan Masyarakat	-	1	-	-	SMA	PNSD
10	Kasubsi Motivasi, Swadaya & GR	-	1	-	-	SKKA	PNSD
11	Kasubsi Pemberd. Anak Remaja, Pr&B	-	1	-	-	Sarjana Sosial	PNSD
12	Kasi Ekonomi Masyarakat	-	1	-	-	Sarjana Sosial	PNSD
13	Kasubsi Perkreditan dan Bantuan Pemb	-	1	-	-	KPAA	PNSD
14	Kasubsi Produksi Pemasaran UEKM	-	1	-	-	SMA	PNSD
15	Kasi Pemanfaatan Teknologi	-	1	-	-	STM	PNSD
16	Kasubsi Pengkajian Tekn. Tepat Guna	-	1	-	-	SMEA	PNSD
17	Kasubsi Kerjasama/Bantuan	-	1	-	-	SMEA	PNSD
18	Staf	-	5	-	-	Sarjana	PNSD
19	Staf	-	2	-	-	Sarjana Muda	PNSD
20	Staf	-	-	1	-	SMA	PNSD
21	Staf	-	-	2	-	SLTP	PNSD
22	Staf	-	-	-	1	SLTP	PNSD
23	Staf	-	-	-	1	SD	PNSD

Sumber: DUK KAPERMAS Kota Pekalongan tahun 2002.

Catatan: PNSD = Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Dengan pegawai sejumlah itu ternyata semua struktur organisasinya telah diisi dengan personalia sesuai dengan tugas jabatan dan kewenangannya masing-masing. Dari segi jumlah pegawai ternyata sudah memenuhi syarat jumlah kebutuhan sesuai dengan jumlah struktur yang ada. Golongan IV ada 1 (3.45%), golongan III ada 23 (79.31%), golongan II ada 3 (10.34%) dan golongan I ada 2 (6.90%). Sedangkan dari segi kualitas bisa dilihat dari tingkat pendidikan pegawai dan diklat yang pernah diikuti. Yang

sudah mengikuti Spamen (diklatpim II) ada 1, spama (diklatpim III) ada 1, adum (diklatpim IV) ada 11.

Apabila dilihat dari segi tingkat pendidikan pegawai KAPERMAS Kota Pekalongan memiliki komposisi sebagai berikut:

Tabel 4.2.  
Komposisi pegawai berdasarkan pendidikan formal

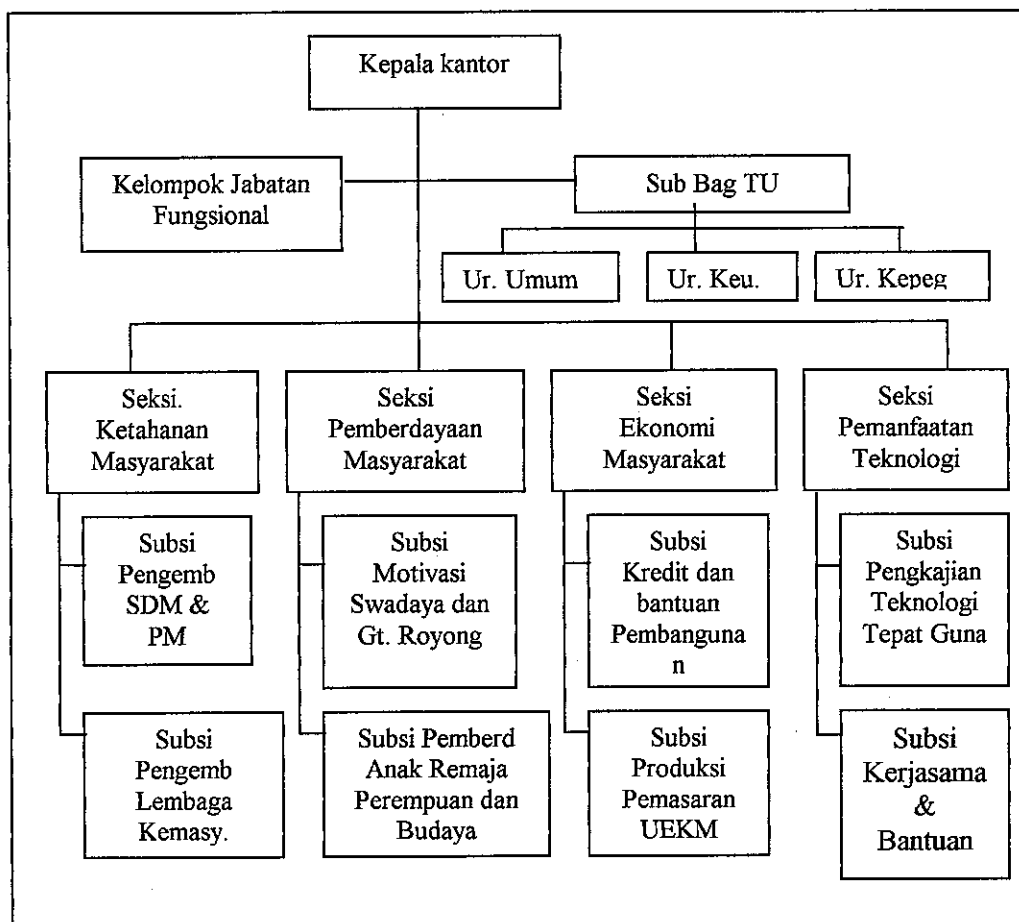
Tingkat Pendidikan		
Pasca Sarjana	Jumlah	Persentase
Sarjana	0	0.00
Sarjana Muda	12	42.86
SLTA / Sederajat	2	7.13
SLTP / Sederajat	10	35.72
SD	3	10.72
Jumlah	1	3.57
	28	100

Sumber: data diolah dari DUK KAPERMAS Kota Pekalongan tahun 2002

Meskipun sebagian besar (42.86%) sudah sarjana namun komposisi semacam ini dirasa belum memenuhi kebutuhan nyata, sebab mestinya sudah diperlukan lulusan Sarjana strata 2 bagi jabatan Kepala dan lulusan sarjana strata 1 bagi semua Kepala Seksi maupun Subseksi. Serta lulusan minimal SMU untuk semua staf.

Untuk menjalankan tugas dan fungsi organisasi KAPERMAS Kota Pekalongan, sesuai dengan susunan organisasi dan tatakerja tersebut di atas, maka hal tersebut digambarkan secara jelas dalam suatu bagan organisasi, bagan struktur organisasi Kapermas sebagaimana disajikan pada gambar berikut ini :

**Gambar 4.1.**  
**Bagan Struktur Organisasi KAPERMAS Kota Pekalongan**



Melihat bagan ini KAPERMAS menganut stuktur organisasi lini dan staf. Unsur lini sebagai akibat penjabaran tugas-tugas pokoknya hal ini dapat dilihat mulai dari Kepala yang membawahi Seksi-Seksi, dimana masing-masing Seksi membawahi Subseksi-Subseksi. Disini wewenang dari pucuk pimpinan dilimpahkan kepada satuan-satuan organisasi di bawahnya dalam semua bidang kerja pokok. (Sutarto, h.17). Sedangkan unsure stafnya adalah Subbagian Tata Usaha yang membawahi beberapa Urusan yang mempunyai tugas membantu pimpinan dalam menjalankan tugas dan dalam hal ini

Fungsi Kasubag TU adalah sebagai kepala satuan staf yang tidak memiliki wewenang komando kepada seksi-seksi melainkan hanya sebagai pembantu pimpinan dengan memberikan pertimbangan dalam keahlian tertentu.

Berikut ini disajikan nama-nama pegawai Kapermas menurut jabatannya yang terlihat pada tabel berikut ini.

Tabel 4.3  
Nama pegawai Kapermas menurut Jabatan.

No	Jabatan	Eselon	Nama
1	Kepala kantor		
2	Ka. Subag TU	IIIa	Drs. Suwardi
3	Kasi Ketahanan Masyarakat	IVa	Titik Rumiati, BA
4	Kasi Pemberdayaan Masyarakat	IVa	Drs. A Harmanu WW
5	Kasi Ekonomi Masyarakat	IVa	Suprih Edi
6	Kasi Pemantapan Teknologi	IVa	Ety Setiawati S.Sos
7	Ka. Ur Umum	IVa	Pranoto
8	Ka. Ur Keuangan	IVb	Ruliana, SH
9	Ka. Ur Kepegawaian	IVb	Rahayu, S.Sos
10	Kasubsi Pengembangan SDM	IVb	Endang Utari
11	Kasubsi dan Potensi Masyarakat	IVb	Endang Triwidianti
12	Lembaga Kemasyarakatan	IVb	-
13	Kasubsi Pemberdayaan Anak, Remaja, Perempuan dan Budaya	IVb	Wahyu Astuti
14	Kasubsi Produk Pemasaran UEMK	IVb	Dra. Darsilah
15	Kasubsi Per kredit dan Bantuan Pembangunan	IVb	Endah Swasti Y
16	Kasubsi Kerjasama/Bantuan	IVb	Dhoni Hendrianto
17	Kasubsi Pengkajian Teknologi tepatguna	IVb	Sayoko Hari Purnomo

Sumber : Lampiran Perda Kota Pekalongan No.6 Th.2001 Tentang SOTK Kapermas

## 2. Wilayah kerja KAPERMAS Kota Pekalongan

Wilayah kerja KAPERMAS Kota Pekalongan adalah meliputi seluruh wilayah kerajaan Pemerintah Kota Pekalongan. Luas wilayah Kota Pekalongan 4525 Ha atau sekitar 0.14% dari luas wilayah Propinsi Jawa Tengah (3254 ribu Ha), yang terbagi atas 4 kecamatan dan 46 kelurahan.

Tabel 4.4.

Jumlah dan klasifikasi desa/kelurahan di Kota Pekalongan tahun 2001.

Kecamatan	Kelurahan Swasembada	Jml RW	Jml RT	% Kota
Pekalongan Barat	13	85	407	28
Pekalongan Timur	13	60	299	28
Pekalongan Selatan	11	59	221	24
Pekalongan Utara	9	66	316	20
Jumlah	46	272	1.243	100

Sumber: BPS Kota Pekalongan (2001:17)

Dilihat dari tingkat perkembangan pembangunannya, ternyata semua Kelurahan di wilayah kerja KAPERMAS sudah swasembada. Ini berarti tugas KAPERMAS akan semakin berat karena harus senantiasa mempertahankan prestasi itu dan harus berusaha meningkatkan kualitas pembangunan dari setiap Kelurahan tersebut, ini berarti kinerja Kapermas harus ditingkatkan sesuai dengan visi dan misinya.

Secara geografis, Kota Pekalongan terletak antara 6°50'42"–6°55'44" Lintang Selatan dan 109°37'55"–109°42'19" Bujur Timur. Batas wilayah Kota Pekalongan adalah sebagai berikut:

Dilihat dari kondisi geografisnya, Kota Pekalongan terletak pada

dataran pantai. seluruhnya berupa dataran rendah yang membentang di pantai utara Pulau Jawa, dengan ketinggian  $\pm 1$  m di atas permukaan laut. Kota Pekalongan dilewati oleh dua sungai, yaitu Sungai Kupang dan Kali Banger yang mengalir membelah kota, dan bermuara di wilayah Kota Pekalongan bagian Utara. Sungai-sungai ini memiliki daerah pengaliran yang cukup luas di Selatan meliputi sebagian Kabupaten Batang dan sebagian Kabupaten Pekalongan. Hujan di bagian hulu sungai menimbulkan banjir di beberapa bagian wilayah kota Pekalongan hampir setiap tahun.

Kota Pekalongan memiliki dua musim, yaitu musim kemarau dan musim hujan. Curah hujan tahunan berkisar 1222-2281 mm. Menurut data tahun 1998 curah hujan tertinggi rata-rata terjadi bulan Januari dan terendah terjadi bulan September dengan curah hujan sebesar 1457 mm dalam 121 hari hujan. Pada bulan Januari jumlah hari hujan adalah 16, dan curah hujan sebesar 241 mm. Pada bulan September dengan hari hujan sama dengan 7 dan curah hujan 68 mm. (BPS Kota Pekalongan, 1998:4).

Pola penggunaan lahan Kota Pekalongan dengan luas 45,25 km<sup>2</sup> terdiri dari sawah berpengairan teknis seluas 1483 ha, lahan pekarangan

- 1) Sebelah Utara : Laut Jawa.
- 2) Sebelah Timur : Kabupaten Batang.
- 3) Sebelah Selatan : Kabupaten Pekalongan.
- 4) Sebelah Barat : Kabupaten Pekalongan.

seluas 2488 ha, tegalan/kebun seluas 160 ha, rawa-rawa seluas 60 ha, tambak seluas 74 ha, tanah kering tidak diusahakan seluas 7 ha, dan lahan lain-lain seluas 214 ha (BPS Kota Pekalongan, 2001:6-13).

Orbitasi Kota Pekalongan dari pusat pemerintahan propinsi, ibukota dan dengan beberapa kota lain adalah sebagai berikut: dengan Semarang 101 km, Jakarta 384 km, Bandung 266 km, Surabaya 488 km, Yogyakarta 219 km, Brebes 78 km, Tegal 65 km, Pemalang 35 km, Batang 8 km.

Ditinjau dari jalur perhubungan, Kota Pekalongan memiliki lokasi yang sangat strategis, yaitu terletak pada jalur transportasi utama lintas utara Pulau Jawa, memiliki stasiun pemberhentian kereta api, juga memiliki pelabuhan perikanan nusantara. Hal ini memberi andil bagi perkembangan Kota Pekalongan dan memberi kemudahan bagi penyebaran hasil produksi Kota Pekalongan. Keadaan demikian cukup mempengaruhi pembangunan wilayah Kota Pekalongan yang memiliki kecenderungan utama pada sektor perdagangan, industri, perikanan dan pariwisata.

### **3). Keadaan Penduduk Kota Pekalongan**

Jumlah penduduk Kota Pekalongan pada tahun 2001 adalah 262 731 jiwa, yang menurut jenis kelamin terdiri dari 129 914 (49%) laki-laki dan 132 817 (51%) perempuan dan terbagi ke dalam 62 185 keluarga. Dengan luas wilayah kota 45.25 km<sup>2</sup>, kepadatan rata-rata adalah 5 806 jiwa/km<sup>2</sup>. Secara parsial per kecamatan kepadatan penduduk tertinggi terdapat di kecamatan Pekalongan Barat sebesar 8 308 jiwa/km<sup>2</sup>, kemudian secara

beraturan kecamatan Pekalongan timur 6 404 jiwa/km<sup>2</sup>, Pekalongan Utara 4 647 jiwa/km<sup>2</sup> dan Pekalongan Selatan 4 549 jiwa/km<sup>2</sup>.

Dari jumlah penduduk Kota Pekalongan 196 jiwa di antaranya

masih merupakan warga negara asing, yaitu 27 warga negara Cina, 163 warga Arab, dan 6 warga negara lainnya. Menurut agama yang dipeluknya diperoleh jumlah 245.161 jiwa pemeluk agama Islam, 5.236 pemeluk agama Protestan, 5.362 pemeluk agama Katolik, 1.276 pemeluk agama Hindu, 2.623 pemeluk agama Budha dan 441 agama lainnya.

Berikut ini disajikan jumlah penduduk menurut kelompok usia dan

yang berkaitan dengan pekerjaan.

#### 1) Jumlah penduduk menurut usia.

Tabel 4.5.  
Banyaknya penduduk Kota Pekalongan menurut usia dan jenis kelamin

Umur (tahun)	Jenis kelamin			Jumlah		
	Laki-laki	%	Perempuan	%	Jml	%
0-4	12.718	5	10.227	4	22.945	9
5-9	16.967	6	12.498	5	29.465	11
10-14	14.174	5	16.350	6	30.524	12
15-19	15.719	6	14.809	6	30.528	12
20-24	10.809	4	12.339	5	23.148	9
25-29	11.316	4	11.369	4	22.685	9
30-34	9.562	4	10.187	4	19.749	8
35-39	10.653	4	11.462	4	22.115	8
40-44	9.159	3	9.364	4	18.523	7
45-49	5.898	2	5.352	2	11.250	4
50-54	1.715	1	4.263	2	5.978	2
55-59	3.975	2	3.852	1	7.827	3
60-64	2.624	1	2.577	1	5.201	2
65-69	2.014	1	3.081	1	5.095	2
70+	2.611	1	5.087	2	7.698	3
JUML	129.914	49	132.817	51	262.731	100

Sumber: BPS Kota Pekalongan (2001: 43)



Dengan memperhatikan kebijakan pemerintah mengenai wajib belajar 9 tahun sampai lulus SLTP atau sekitar usia 14 tahun, maka usia di atas 14 tahun sudah dianggap masuk usia kerja. Dari data tersebut tampak bahwa kelompok usia terbesar adalah 15 tahun ke atas berjumlah 179.797 jiwa, sekitar 68%. Jika yang dianggap usia produktif terdapat pada kelompok usia 15-54 tahun maka didapatkan jumlah 153.976 jiwa, sekitar 58%.. Secara keseluruhan struktur penduduk Kota Pekalongan adalah struktur muda, yaitu jumlah penduduk terkonsentrasi pada usia muda dan jumlahnya mengecil pada kelompok usia yang makin tua. Demikian juga dibanding jumlah keseluruhan kelompok usia produktif merupakan kelompok terbesar.(58%) Kelompok ini merupakan potensi sumber daya manusia yang berperan dalam berusaha dan bekerja untuk meningkatkan ekonomi keluarga yang pada akhirnya juga akan berpengaruh terhadap peningkatan ekonomi daerah.

## 2) Jumlah penduduk yang berkaitan dengan pekerjaan

Berkaitan dengan pekerjaan, berikut ini disajikan jumlah pekerja menurut lapangan pekerjaan yang bisa dilihat secara ringkas pada tabel berikut ini.

Tabel 4.6.  
Jumlah Pekerja menurut lapangan kerja di Kota Pekalongan

Lapangan Pekerjaan	Jenis kelamin		Jumlah
	Laki2	Peremp	Jml
Pertanian	1.114	5	1.510
Pertambangan	112	0	9
Industri	10.526	43	5.064
Listrik	83	0	27
Bangunan	915	4	-
Perdagangan	1.205	5	1.330
Angkutan & perhubungan	698	3	218
Kuangan	565	2	375
Jasa-jasa dan lain-lain	790	3	145
Jumlah	16.008	65	8.678
			35
			24.686
			100

Sumber: BPS Kota Pekalongan (2001: 55)

Data tersebut memperlihatkan bahwa lapangan kerja yang banyak menyerap tenaga kerja adalah industri (63%), menyusul pertanian (11%) dan kemudian perdagangan (10%). Hal ini karena banyaknya industri terutama industri kecil dan menengah yang ada di Kota Pekalongan. Di bidang pertanian di bidang pertanian di mana hal ini dipengaruhi oleh banyaknya budidaya pertanian tambak. Demikian juga bidang perdagangan sangat erat kaitannya dengan lokasi strategis Kota Pekalongan, yang mendukung terjadinya kegiatan perdagangan.

Selain yang disajikan pada tabel di atas masih terdapat warga Kota Pekalongan yang bekerja di luar negeri. Jumlah pekerja di luar negeri mencapai 200 orang, terbanyak di Saudi Arabia dan Malaysia, sisanya tersebar di Singapura, Hongkong, Taiwan dan Abu Dabi. Profesi yang digeluti adalah sebagai operator, sopir dan pembantu rumah tangga.

Masih berkaitan dengan lapangan kerja dan tak kalah pentingnya adalah jumlah pencari kerja. Jumlah pencari kerja yang tercatat di Kantor Tenaga Kerja Kota Pekalongan mencapai 1.938 orang. Tingkat pendidikan pencari kerja tersebut mulai dari lulusan SD=86 orang, SMTP=278 orang, SMTA=1.238 orang, Sarjana Muda=136 orang dan Sarjana=200 orang (BPS Kota Pekalongan, 2001: 56).

## B. KINERJA KAPERMAS KOTA PEKALONGAN

Salah satu ukuran organisasi yang baik dan berhasil adalah organisasi yang mampu menunjukkan kinerja yang baik, terlebih pada organisasi yang memberi pelayanan publik. seperti Kantor Pemberdayaan Masyarakat (KAPERMAS) Kota Pekalongan. Organisasi KAPERMAS Kota Pekalongan adalah salah satu unsur pelaksana pemerintah daerah yang mempunyai tugas pokok membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidang pemberdayaan masyarakat.

Dalam tesis ini yang dimaksud dengan kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh KAPERMAS Kota Pekalongan sesuai dengan wewenang dan tanggungjawabnya, atau sebagai gambaran mengenai besar kecilnya hasil yang dicapai dari suatu kegiatan baik dilihat secara kualitas dan kuantitas sesuai dengan Visi dan Misi KAPERMAS Kota Pekalongan. Sesuai dengan definisi operasional yang dibuat untuk ini, berikut diuraikan hasil penelitian dan analisis keberhaslilan kinerjanya yang dimulai dari visi dan misinya.

### 1. Visi dan misi KAPERMAS

Visi dan Misi bagi suatu organisasi merupakan jembatan bagi impian yang ingin diwujudkan di masa depan. Keberadaan visi-misi bagi suatu organisasi menjadikan apa yang ingin dikerjakan menjadi mudah dan sederhana. Untuk menentukan dan merumuskan visi-misi sebuah organisasi publik seyogyanya memperhatikan aspirasi dan tuntutan masyarakat. Kantor

Pemberdayaan masyarakat Kota Pekalongan memiliki Visi “***Terwujudnya Kemandirian Masyarakat Kota Pekalongan***”.

Untuk mencapai visi tersebut kemudian dirumuskan Misi sebagai langkah konkrit untuk mencapainya, yaitu:

- 1) Mewujudkan kelembagaan / pemerintahan yang baik,
- 2) Pemantapan nilai-nilai sosial budaya masyarakat,
- 3) Peningkatan dan pengembangan perekonomian masyarakat,
- 4) Pengembangan sarana dan prasarana wilayah melalui peningkatan pemanfaatan teknologi tepat guna sesuai kebutuhan masyarakat.

Setelah mencermati apa yang menjadi visi-misi organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat selanjutnya akan dijelaskan bagaimana visi dan misi tersebut dipahami dan dimengerti oleh semua pihak dan bagaimana pelaksanaannya, apakah telah mencapai sasaran atau belum. Secara umum apa yang menjadi visi-misi organisasi KAPERMAS Kota Pekalongan sangat mudah dipahami dan dimengerti oleh siapa saja yang membaca dan mengamatinya, namun dalam pelaksanaannya ternyata sangat sulit. Meskipun visi-misi tersebut sudah merupakan pedoman dalam menjalankan tugas dan fungsi organisasi, tetap saja dalam penjabarannya ke dalam program-program dan kegiatan-kegiatan ternyata belum bisa tepat sasaran.

Sebagai aparat terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, para staf pelaksana diharapkan mampu untuk menterjemahkan

apa yang menjadi visi-misi KAPERMAS Kota Pekalongan. Dalam kenyataannya mereka ternyata belum semunya bisa mengetahui dan dapat memahami visi-misi organisasi KAPERMAS tersebut. Seperti Kepala Kantor dan Kepala Seksi memang sudah bisa memahami dan mengetahui visi-misi organisasi. Namun ada sebagian seperti Kepala Sub Seksi masih ada yang belum dengan jelas mengetahui visi-misi organisasi, dan dalam pelaksanaan tugasnya lebih banyak berpedoman kepada keberadaan aturan dan instruksi atasan.

Pada tingkat Kepala Seksi masing-masing mengetahui apa yang menjadi visi-misi organisasinya. Seperti yang telah diungkapkan oleh Kepala Seksi yang menyatakan bahwa:

“Saya kira semua Kepala Seksi disini sudah bisa memahami dan mengetahui visi dan misi KAPERMAS. Dan dengan visi dan misinya, KAPERMAS Kota Pekalongan berupaya melakukan perubahan ke arah perbaikan secara berkesinambungan. Pada tingkat Kepala Subseksi bisa jadi belum semuanya bisa memahami, apa lagi pada tingkat staf bawahan.”

Adanya bawahan yang tidak atau belum memahami bahkan

mengetahui apa sebenarnya yang menjadi visi-misi KAPERMAS Kota

Pekalongan terungkap melalui wawancara penulis dengan salah seorang Staf

Seksi yang mengatakan:

“Saya tidak tahu persis apa visi dan misi KAPERMAS ini, dan saya kira para staf banyak juga yang belum atau tidak tahu mengenai visi dan misi ini”.

Berkaitan dengan belum atau tidak ketahuan mereka ternyata ada

kaitannya dengan tingkat keterlibatan aparat KAPERMAS Kota Pekalongan

dalam penyusunan dan perumusan visi-misi organisasinya, Kalaupun

terlibat pada umumnya terlibat secara tidak langsung yaitu hanya dengan memberi saran dan masukan-masukan, tidak ikut serta dalam pembahasan atau penyusunannya. Bahkan sebagian besar merasa tidak terlibat, hanya sebagian kecil saja yang terlibat langsung. Salah seorang Kepala seksi menjawab mengenai keterlibatan penyusunan visi-misi adalah sebagai berikut:

“Visi-misi dibuat disesuaikan dengan visi dan misi organisasi Pemberdayaan Masyarakat yang ada di Pusat yaitu dalam hal ini Ditjen Pemberdayaan Masyarakat. Oleh karena itu proses penyusunannya tidak banyak melibatkan pegawai KAPERMAS.”

Dalam menjabarkan visi misi menjadi berbagai program / proyek yang dilaksanakan oleh KAPERMAS kota pekalongan tentunya tidak dapat sekaligus menjadikan masyarakat mandiri. Demikian juga berbagai lapisan masyarakat tentunya tidak semua dijadikan sasaran pemberdayaan agar semuanya dapat mandiri dalam satu kesempatan. Keterbatasan berbagai sumber daya, memerlukan kearifan yang bijak untuk menentukan pilihan, dan memilih prioritas utama dalam membentuk kemandirian masyarakat. Prioritas ini ditujukan kepada kelompok masyarakat tidak mampu dan kegiatannya berupa kegiatan ekonomi produktif. Hal ini terungkap dari berbagai jawaban yang diperoleh dari wawancara yang menunjukkan bahwa prioritas itu tertuju pada dua hal, yaitu yang melihat kelompok masyarakat dan yang melihat kegiatannya. Dari segi kelompok masyarakat sebagai sasaran pemberdayaan nampaknya disepakati bahwa kelompok masyarakat tidak mampulah yang harus jadi prioritas dalam membentuk kemandirian

masyarakat sesuai visi-misi. Hal ini terungkap dari jawaban yang diberikan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat:

"Menurut saya prioritas utama adalah penanganan warga masyarakat di desa/ kelurahan yang tidak mampu, yang tidak punya akses terhadap berbagai aspek pengembangan taraf hidup"

Kepala Seksi Ketahanan Masyarakat memberikan jawaban sebagai berikut:

"Prioritas utama: pemberdayaan masyarakat melalui penumbuhan akses ekonomi produktif di tingkat masyarakat paling bawah, penyediaan fasilitas fisik-non fisik untuk mengakses ekonomi & kesehatan serta penumbuhan peran serta aktif masyarakat yang kemudian dilembagakan."

Kepala Sub Seksi Pengembangan SDM dan Potensi Masyarakat

memberikan jawaban bahwa yang menjadi prioritas adalah:

"Pembinaan, memberikan bantuan kepada masyarakat lewat LKMD dan lomba kelurahan."

Dari keterangan-keterangan di atas memberikan gambaran mengenai

pemberdayaan masyarakat, yaitu bahwa masyarakat miskin harus diberi

prioritas paling tinggi untuk diberdayakan. Caranya adalah menumbuhkan

ekonomi produktif dan dengan menyediakan sarana/ prasarana fisik-non

fisik agar dapat mengakses ekonomi dan kesehatan. Walau demikian upaya

pemberdayaan tersebut harus dilakukan secara terus-menerus sampai

masyarakat betul-betul mandiri, dengan terus diberikan bimbingan dan

pembinaan.



Wawancara yang dilakukan penulis sehubungan dengan program/proyek yang sudah dilaksanakan dan kesesuaiannya dengan visi-misi, dapat dikemukakan sebagai berikut:

“Program-proyek seperti dana bantuan untuk usaha ekonomi, pemberdayaan wanita, pembinaan kelembagaan masyarakat maupun kelurahan, pemugaran rumah, PMTAS sudah dilaksanakan dan sesuai visi-misi.” (Kasi Ketahanan Masyarakat).

“Program/proyek yang sudah dilaksanakan oleh KAPERMAS tahun 2002 rata-rata sudah berjalan dengan baik dan dapat meningkatkan kemandirian masyarakat. Pelaksanaan program/proyek tersebut mewujudkan visi-misi secara utuh memang belum, tetapi sudah menuju ke arah yang dapat mewujudkan visi-misi.” (Kasubsi Perkredit dan Bantuan)

“Program/proyek di KAPERMAS cukup baik. Pelaksanaannya berdasarkan Juklak/Juknis dari pusat, dan di lapangan dirasakan bahwa masyarakat menanggapinya sebagai hal yang rutin.” (Kasubsi Motivasi, Swadaya dan Gotong Royong).

“Program/proyek yang sudah dilaksanakan oleh KAPERMAS Kota Pekalongan masih ada yang bersifat monoton berdasarkan juklak/juknis pusat, yang terkadang tidak sesuai dengan di lapangan, sehingga seperti terpolakan, tidak inovatif kreatif sesuai aspirasi, tetapi menurut saya cukuplah baik. Di dalam mewujudkan visi-misinya, KAPERMAS tidak cukup hanya dengan beberapa program/proyek yang ada, masih diperlukan jalan dan waktu yang lama, masih memerlukan komitmen dan kesadaran yang tulus, penuh pengabdian. Masih diperlukan kerja keras secara terintegrasi dan terkoordinasi dengan berbagai pihak.” (Kasi Pemberdayaan Masyarakat).

Selain melakukan wawancara, keberhasilan kinerja ini bisa juga dianalisis dari Laporan Akuntabilitas Kinerja yang dibuat oleh KAPERMAS Kota Pekalongan, yang secara ringkas bisa dilihat pada tabel seperti berikut ini.

Tabel 4.7

MISI	Mewujudkan Kelembagaan sarana dan prasarana masyarakat/kepemerintahan yang baik	Membendayakan masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan sosial serta meningkatkan keberdayaan perempuan dalam pembangunan	Peningkatan bangunan perekonomian masyarakat
SASARAN	Tersedianya sarana dan prasarana pemerintahan.	Melakukan sosialisasi wawasan gender, koordinasi lintas sektoral pro-gram P2W-KSS Terwujudnya ke-berdayaan dan kesejahiteraan perempuan, anak dan remaja putri.	Meningkatkannya kemampuan masya-rakat dalam mengelola perekonomian serta tum-buhnya pemba-ngunan tingkat desa/keurahan
KEBIJAKAN	Peningkatan kapasitas Kota Pekalongan dalam penyelengg pemer.dan pembang daerah; mel.progam - Pembang. pagar bumi keliling - pembinaan LKMD	Pemberdayaan melalui: - Pembedaan peran wanita menuju keluarga sehat sejahtera - Pemberdayaan peran perempuan	Pemberdayaan kekuatan ekonomi masyarakat melalui kegiatan dana pembangunan desa/keurahan
INDIKASI	Pelaksanaan peningkatan sarana/prasarana pemerintah sesuai target.	Sangat baik	Sangat baik
	Pelaksanaan pembinaan LKMD sesuai target	Meningkatnya peranannya 200 warga binaan setelah dibina polja terpadu P2W-KSS Meningkatkan keterampilan 324 wanita dan remaja putri guna memanfaatkan peluang usaha di lingkungan desanya.	Tersedianya sarana / prasara penyeleng-garaan pemerintahan desa/keurahan. Meningkatkan kemampuan kinerja aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat desa/keurahan Meningkatnya kemampuan pengurus lembaga kemasyarakatan desa sebagai mitra pemerintah desa.

MISI	SASARAN	KEBIJAKAN	NILAI	INDIKASI
Pengembangan sarana dan prasarana wilayah melalui peningkatan pemanfaatan teknologi tepat guna sesuai kebutuhan masyarakat	Terwujudnya peningkatan kualitas sarana/prasarana perumahan permukiman  Terwujudnya peningkatan sarana/prasarana pedesaan	Melalui:  Pemugaran perumahan pedesaan  Penataan permukiman	Sangat baik	Berkurangnya rumah yang tidak layak huni menjadi rumah yang layak huni  Tertatanya permukiman penduduk

Sumber: Laporan akuntabilitas kinerja KAPERMAS Kota Pekalongan tahun 2002.

Berdasarkan "Laporan Akuntabilitas Kinerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan tahun 2002 (h.24-32), pengukuran kinerja tidak terlepas dari realisasi penggunaan dana dan hasil yang dicapai. Hasil yang dicapai rata-rata menunjukkan baik dengan penggunaan dana yang realistis sesuai dengan peraturannya. Sumber-sumber pembiayaan yang digunakan untuk kegiatan seperti yang disebutkan tadi adalah sebagai berikut:

- a) Pembangunan pagar bumi keliling berasal dari dana daerah lainnya.
- b) Pembinaan LKMD dibiayai APBD II tahun 2002,
- c) Pembinaan P2W-KSS dibiayai APBD II tahun 2002,
- d) Pemberdayaan Peranan Perempuan dibiayai APBD II tahun 2002,
- e) Operasional DPD/K dibiayai APBD II tahun 2002,
- f) Pemugaran Perumahan Pedesaan dibiayai APBD I Jawa Tengah tahun 2002

Penilaian kinerja pada Tabel 4.7. tersebut dilakukan per kegiatan yang telah ditetapkan sebagai kebijakan KAPERMAS Kota Pekalongan. Dasar penilaiannya berdasarkan formulir PK untuk pengukuran kinerja cara LAKIP (lihat Lampiran). Beberapa kegiatan dalam formulir PK tersebut memiliki nilai capaian berdasarkan realisasi penggunaan dana dibandingkan dengan input dana yang disediakan.

Dari Tabel 4.7 dan formulir PK tersebut dan keterangan sumber pembiayaan kegiatan, baru mengungkapkan bahwa kinerja Kapermas sebatas dengan dana APBD. Dalam penelitian ini belum menempatkan peran pembiayaan dari kontribusi masyarakat sebagai bentuk kemandirian masyarakat.

Kegiatan yang dilaksanakan sebagai kebijakan KAPERMAS Kota Pekalongan belum menggariskan kesesuaian dengan kebutuhan masyarakat. Untuk mengetahui kesesuaian kegiatan dengan kebutuhan masyarakat, maka dilakukan wawancara dengan masyarakat pengguna. Sebagai tanggapan pembandingan, berikut ini jawaban atas wawancara penulis dengan informan aksidental dari masyarakat mengenai program / proyek yang dilaksanakan KAPERMAS, sebagai berikut:

“Program atau proyek yang sudah dilaksanakan oleh KAPERMAS, yang kami ketahui merupakan peningkatan pembangunan fisik dan non fisik di tingkat kelurahan/desa, yang apabila tidak tersentuh oleh proyek kelas akan tertinggal jauh bila dipandang keberadaannya di daerah tingkat II yang merupakan kota. Program/proyek tersebut sudah sesuai dengan visi-misi.” (informan aksidental bernama Sumilir).

“Hanya pembinaan, mengedrop dana dan sosialisasi program-program. Kegiatan tersebut belum sepenuhnya sesuai visi-misi

KAPERMAS. Selain mengedrop kebutuhan dana yang makin meningkat, pembinaan manajemen belum dilakukan sehingga masyarakat masih mencampuradukkan antara kekayaan pribadi dan usaha.” (informan aksidental bernama Yuwono.).

Keterangan-keterangan yang menggambarkan fenomena kinerja KAPERMAS tersebut ternyata mengungkapkan bahwa belum terdapat kesesuaian antara kegiatan dengan visi-misi KAPERMAS Kota Pekalongan. Artinya program dan kegiatan yang dijabarkan belum mampu mewujudkan visi dan misi KAPERMAS. Untuk mengetahui hambatan mengapa terjadi ketidaksesuaian kegiatan dengan visi-misi KAPERMAS, berikut ini adalah beberapa jawaban yang diungkapkan oleh informan.

- a. “Hambatan dalam mencapai visi dan misi itu adalah:
  - Intern aparat KAPERMAS, masih belum memadainya tingkat kesadaran, dedikasi, loyalitas, kedisiplinan dan cinta kerja tanpa pamrih.
  - Ekstern adalah belum memadainya koordinasi, kerjasama, iklim sejuk kemasyarakatan.
  - Terbatasnya dana Penunjang dari APBD guna mewujudkan kegiatan-kegiatan dalam misinya.” (Kasi Pemberdayaan Masyarakat)
- b. “Lemahnya Sumber Daya Manusia yang ada, kurangnya dana dan prasarana dalam melaksanakan kegiatan.” (Kasubag Tata Usaha dan beberapa informan)
- c. “Hambatan yang dihadapi dalam mencapai visi misi,.
  - Anggaran penunjang program yang terbatas,
  - Kualitas SDM aparat pemerintah desa/kelurahan,
  - Fanatisme masyarakat terhadap tokoh masyarakat yang diidolakan/ diinginkan masyarakat. (Kasubsi Produksi, Pemasaran dan UEKM).
- d. “Kurangnya dana penunjang, kurang sinkron antara lembaga kelurahan dengan LKMD, dan Dinas/Instansi belum maksimal memfungsikan LKMD.” (Kasi Pengembangan SDM dan Potensi Masyarakat).

Berdasarkan urutan pertanyaan dalam panduan wawancara mengenai kinerja, keterangan beberapa informan dapat disajikan sebagai berikut:

a. Tingkat pengetahuan visi-misi:

- 1) Kepala Kantor s/d Kasi pada umumnya sudah mengetahui
- 2) Sebagian Kasubsi sampai staff ada yang tidak mengetahui.

b. Keterlibatan dalam penyusunan visi-misi:

- 1) Sebagian kecil terlibat.
- 2) Terlibat secara tidak langsung.
- 3) Sebagian besar tidak terlibat.

c. Prioritas dalam membentuk kemandirian masyarakat sesuai visi-misi:

- 1) Masyarakat tidak mampu.
- 2) Penumbuhan akses ekonomi produktif dan penyediaan sarana fisik-non fisik.

3) Pembimbingan dan pembinaan melalui LKMD dan lomba kelurahan.

d & e. Kegiatan yang sudah diwujudkan dan kesesuaian dengan visi-misi:

- 1) Sebagian sudah sesuai dengan visi-misi.
- 2) Sebagian lagi belum tapi mengarah ke sana.
- 3) Berdasarkan juklak/juknis pusat, masyarakat menanggapi sebagai hal rutin.

- 4) Tanggapan masyarakat apabila tidak disentuh kegiatan KAPERMAS maka secara fisik ketinggalan dari daerah lain.
- 5) Tanggapan masyarakat tentang kegiatan Kapermas hanya mendedrop dana, sedangkan pembinaan manajemen belum disentuh.

f. Hambatan pencapaian visi-misi:

- 1) Hambatan terletak pada unsur Intern, extern dan dana penunjang.
- 2) SDM lemah.
- 3) Kurang bisa melakukan pendekatan dengan tokoh masyarakat (informal)

Berdasarkan pembahasan di atas diperoleh gambaran bahwa kegiatan KAPERMAS Kota Pekalongan masih banyak yang monoton bersifat rutin berdasarkan juklak/juknis dari pusat, dan kegiatannya belum dapat mencapai visi-misi. Kesan yang diterima masyarakatpun nampaknya seperti mendedrop dana. Hal ini tentunya tidak lepas dari berbagai hambatan dalam pencapaian visi-misi tersebut.

Beberapa hambatan yang diungkapkan informan, berikut ini penulis mencoba untuk mensarikannya. Penghambat untuk pencapaian visi-misi adalah kesiapan sumber daya manusia baik aparat KAPERMAS maupun desa/kelurahan, sarana/prasarana, anggaran, dan tak kalah pentingnya adalah keberadaan tokoh informal yang jadi idola masyarakat.

Hambatan yang berhubungan dengan sumber daya manusia nampaknya berkaitan dengan belum terjalinya kerjasama dan koordinasi yang baik antar aparat KAPERMAS sendiri dan atau dengan dinas/instansi terkait lainnya. Sedangkan sumberdaya manusia di kelurahan/desa yang tingkatannya masih perlu ditingkatkan, adalah sudah menjadi tugas KAPERMAS untuk membinaanya. Dari jawaban informan di atas terlihat bahwa selama ini aparat KAPERMAS hanya berhubungan dengan tokoh masyarakat yang tampak, seperti yang ada di lembaga kelurahan atau LKMD. Keberadaan tokoh yang didolakan masyarakat seharusnya bukan sebagai penghambat jika aparat KAPERMAS bisa mengidentifikasi serta melakukan pendekatan. Tokoh-tokoh masyarakat seperti ini tidak selalu nampak, tetapi karena menjadi anutan masyarakat maka akan dapat menjadi kunci keberhasilan dalam memberdayakan masyarakat.

Dari sebagian besar informan mengungkapkan bahwa keterbatasan dana penunjang APBD merupakan hambatan dalam pencapaian visi misi. Memang setiap kegiatan nampaknya memerlukan dana. Masalahnya adalah apakah untuk memberdayakan masyarakat selalu harus tergantung dana APBD. Barangkali terdapat potensi dana yang bisa digali pada masyarakat secara mandiri. APBD yang disalurkan lewat berbagai kegiatan akan membuat masyarakat ketergantungan pada dana yang disalurkan dari pemerintah. Hal ini menimbulkan kesan yang ditangkap masyarakat tentang kegiatan KAPERMAS ini adalah mengedrop dana.



Jika meninjau visi-misi KAPERMAS Kota Pekalongan, maka berbagai kegiatan yang dilakukan oleh KAPERMAS Kota Pekalongan baru mengarah ke usaha mencapai visi-misi tersebut dan nampaknya pencapaian ke arah visi misi masih memerlukan waktu dan kerja keras. Penilaian kinerja tiap kegiatan menurut cara LAKIP dengan nilai “sangat baik” belum menggambarkan kesesuaian dengan visi-misi KAPERMAS Kota Pekalongan. Hal ini disebabkan dalam kebijakan untuk menentukan kegiatan belum menggambarkan kesesuaian dengan kebutuhan masyarakat. Dari beberapa keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja KAPERMAS Kota Pekalongan masih perlu ditingkatkan untuk mendapat penilaian baik atau dengan kata lain nilai kinerja KAPERMAS Kota Pekalongan masih kurang baik.

## **2. Responsivitas**

Responsivitas didefinisikan sebagai kemampuan organisasi untuk menampung aspirasi, mengenali kebutuhan masyarakat dan prioritas pelayanan, serta merealisasikannya dengan mengembangkan program-program yang sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Atau dengan kata lain responsivitas menunjukkan keselarasan antara kebijakan dengan kegiatan pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan jawaban informan, upaya yang dilakukan oleh Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan untuk mengenali aspirasi masyarakat antara lain menampung aspirasi melalui kegiatan-kegiatan:

- a. Musyawarah LKMD dan rembug desa.
- b. Saresehan sosialisasi program, penyuluhan, pembinaan, monitoring dan evaluasi.
- c. Menerima usulan proyek dari kelurahan.
- d. Menerima usulan berupa lisan atau surat dari masyarakat.
- e. Temu masyarakat.
- f. Ikut hadir atau mendampingi acara yang diselenggarakan oleh warga.

Untuk menampung aspirasi atau usulan warga masyarakat, selain hanya menerima usulan yang masuk berupa surat ke kantor, aparat KAPERMAS Kota Pekalongan memanfaatkan setiap ada kesempatan kontak atau berhubungan dengan masyarakat. Setiap kegiatan baik masih berupa sosialisasi atau pelaksanaan program, bahkan sewaktu monitoring dan evaluasi program digunakan sebagai kesempatan untuk dapat menampung dan menyerap aspirasi masyarakat. Hal ini terungkap dari jawaban yang diberikan informan yang berasal dari pegawai KAPERMAS Kota Pekalongan, yaitu:

- a. Jawaban Kepala Sub Seksi Percreditan dan Bantuan Pembangunan:  
 “Cara KAPERMAS menampung aspirasi masyarakat adalah dalam setiap program atau proyek yang ke desa / kelurahan, dan perencanaannya harus melalui rembug desa/kelurahan.”
- b. Jawaban Kepala Sub Seksi Prouksi, Pemasaran dan UEKM:  
 “Cara menampung aspirasi masyarakat melalui saresehan, sosialisasi, penyuluhan pembinaan, monitoring dan evaluasi.”
- c. Jawaban Kepala Sub Seksi Motivasi, Swadaya dan Gotong Royong:

“Ditampung pada saat mengadakan rapat koordinasi dan pembinaan ke kelurahan, saresehan dan K3.”

Sampainya aspirasi masyarakat ke dalam organisasi KAPERMAS Kota Pekalongan selain ditentukan oleh cara menampungnya, tetapi juga ditentukan oleh kemampuan KAPERMAS untuk mengetahui dan memahami kebutuhan masyarakat. Hasil wawancara mengungkapkan bahwa kemampuan KAPERMAS Kota Pekalongan untuk mengetahui kebutuhan masyarakat sangat baik, seperti yang diungkapkan oleh Kepala Sub Seksi Perkreditan dan bantuan pembangunan:

“Kemampuan KAPERMAS dalam mengetahui kebutuhan masyarakat sangat baik, namun tingkat kemampuan pemenuhan kebutuhan masyarakat belum maksimal.”

Keterangan di atas mengungkap juga bahwa kemampuan KAPERMAS Kota Pekalongan untuk mengetahui kebutuhan atau aspirasi masyarakat cukup tinggi, tetapi kemampuan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat yang masih kurang. Jawaban informan lain nampaknya menyetujui bahwa tingkat realisasi aspirasi masyarakat masih kurang. Jawaban demikian di antaranya diberikan oleh :

a. Kepala seksi Pemberdayaan Masyarakat yang mengemukakan:

“Realisasi aspirasi masyarakat belum sepenuhnya terpenuhi karena banyak faktor penyebab seperti tersedianya dana, tenaga dan waktu serta didukung SDM.”

b. Kepala Sub Seksi Pengembangan SDM dan Potensi Masyarakat, menyampaikan:

“Realisasinya, banyak tidak terealisasi karena semua kegiatan masih tergantung pada proyek pemerintah, menyikapinya dengan usulan tapi tidak diterima Pemda dan belum ada solusinya.”

c. Kepala Sub Seksi Percreditan dan Bantuan pembangunan, mengemukakan:

“Tingkat realisasi aspirasi masyarakat sudah cukup bagus, walau belum keseluruhannya”

Jawaban dengan hampir serupa diberikan oleh tiga aparat

desa/kelurahan dan kecamatan sebagai wakil masyarakat pengguna jasa dari

pelayanan yang diberikan KAPERMAS Kota Pekalongan, antara lain:

a. “Realisasi aspirasi masyarakat selama ini belum terpenuhi sebagaimana harapannya, dan saya tahu persis adalah faktor dana.”

b. “Realisasinya relatif masih rendah.”

c. “Belum, karena sementara ini KAPERMAS punya kegiatan dimana kegiatan itu belum tentu masyarakat tahu.”

Dari keterangan-keterangan di atas nampak bahwa tingkat realisasi

aspirasi masyarakat masih rendah, dan cukup menampakkan adanya hambatan-hambatan dalam mengkomodasikan aspirasi masyarakat.

Beberapa hambatan yang nampak dijumpai berdasarkan hasil wawancara di

antaranya birokrasi eksekutif/legislatif, tingkat partisipasi masyarakat,

koordinasi, dan minimnya penunjang dana dan SDM.

Wawancara penulis kepada Kepala Sub Bagian Tata Usaha, bahwa

hambatan dalam mengkomodasikan aspirasi masyarakat disebabkan oleh:

“Minimnya penunjang dana untuk merealisasikan aspirasi masyarakat dan sumber daya manusia.”

Wawancara penulis kepada Kepala Seksi Pemberdayaan

Masyarakat, diperoleh jawaban:

“Hambatan dalam mengakomodasikan aspirasi masyarakat adalah belum semua media dialog tersedia secara optimal, belum terbukanya menerima aspirasi/transparansi sektoral dan sebagainya.”

Wawancara penulis dengan Kepala Urusan Umum diperoleh

jawaban:

“Hambatan dalam mengakomodasikan aspirasi masyarakat yang berhubungan dengan KAPERMAS adalah tingkat partisipasi masyarakat dalam setiap kegiatan di masyarakat.”

Wawancara penulis dengan Kepala Sub Seksi Produksi, Pemasaran

dan UEKM diperoleh jawaban:

“Hambatan dalam mengakomodasikan aspirasi masyarakat adalah Birokrasi Eksekutif dan Legislatif, PAD Kota Pekalongan.”

Dari keterangan-keterangan di atas secara garis besar yang menjadi hambatan dalam mengakomodasikan aspirasi masyarakat adalah keterbatasan sumber daya (dana, waktu, tenaga dan SDM), tingkat transparansi, tingkat partisipasi masyarakat, dan adanya hambatan birokrasi (Eksekutif dan Legislatif). Untuk melengkapi penilaian mengenai responsivitas KAPERMAS Kota Pekalongan, selain dengan hal-hal yang telah dikemukakan di atas, penulis merasa perlu untuk mengetahui cara-cara aparat KAPERMAS untuk meminimalkan hambatan yang ditemui dalam merealisasikan aspirasi masyarakat.

Untuk mengurangi hambatan birokrasi, terungkap sewaktu dilakukan wawancara dengan beberapa Kepala Seksi dan Kepala Sub Seksi di KAPERMAS Kota Pekalongan, yaitu:

a. Kepala Urusan Keuangan dan Kepala Seksi Pemanfaatan Teknologi Tepat Guna, memberikan jawaban:

“Menghadirkan pimpinan dalam rapat koordinasi.”

b. Kepala Sub seksi Kerjasama/Bantuan, memberikan jawaban:

“Mengadakan pendekatan dengan Dinas terkait dan DPRD.”

c. Kepala Sub seksi Produksi, Pemasaran dan UEKM memberikan jawaban:

“Sosialisasi kepada masyarakat dan berkoordinasi serta konsultasi dengan instansi terkait.”

Untuk mengurangi hambatan dari segi transparansi dan partisipasi

masyarakat terungkap dari hasil wawancara penulis dengan Kepala Sub

Bagian Tata Usaha, yaitu:

“Mengadakan pelatihan ketrampilan / penyuluhan sesuai dengan

kehendak masyarakat.”

Lebih jauh Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat memberikan

jawaban:

“Cara meminimalkan hambatan adalah adanya kemauan baik dari semua pihak untuk saling terbuka, kesadaran dan ketulusan dalam pengabdian kepada masyarakat, clean dan good government.”

Untuk mengurangi hambatan dari segi sumber daya baik dana, pada

umumnya informan memberikan jawaban dengan mengusulkan peningkatan

dana seperti jawaban yang diberikan oleh Staf KAPERMAS Kota

Pekalongan. Pada akhirnya ketersediaan dana untuk kegiatan tergantung

pada usulan yang disetujui dalam APBD.

Untuk mengurangi hambatan sumber daya waktu, tenaga dan sumber daya manusia, terungkap dari wawancara penulis dengan Kepala Sub Seksi Perkreditan dan Bantuan, yaitu:

“Cara meminimalkan hambatan adalah dengan memberikan pembelajaran pada masyarakat dan meningkatkan sumber daya manusia aparat.”

Untuk meminimalkan hambatan dalam mengakomodasikan, ternyata jawaban tidak hanya diperoleh dari informan pegawai KAPERMAS Kota Pekalongan. Jawaban diberikan juga oleh pengguna jasa KAPERMAS barangkali sebagai saran bagi aparat KAPERMAS kota pekalongan, di antaranya adalah:

- a. Kasi PMK Kecamatan Pekalongan Selatan memberikan jawaban bahwa dalam pelaksanaan kegiatan dengan acuan “skala prioritas”.
- b. Ketua UED Karya Sejati memberi jawaban untuk meminimalkan hambatan dengan cara peningkatan profesionalisme aparat dan penyederhanaan aturan birokrasi.

Berdasarkan urutan pertanyaan dalam panduan wawancara, keterangan-keterangan informan di atas mengenai responsivitas, dapat disarikan sebagai berikut:

- a. Cara menampung aspirasi masyarakat melalui :
  - 1) Dalam acara yang diselenggarakan oleh warga / kelurahan / kecamatan.
  - 2) Usulan lisan dan surat yang masuk.

Pembahasan di atas memperlihatkan bahwa kemampuan aparat KAPERMAS Kota Pekalongan dan penggunaan berbagai kesempatan atau media untuk menampung aspirasi dan mengetahui kebutuhan masyarakat sudah baik. Kemampuan untuk menampung aspirasi dan mengetahui kebutuhan masyarakat tersebut, nampaknya masih menemui berbagai hambatan dalam merealisasikan semua aspirasi ke dalam program kegiatan KAPERMAS. Langkah-langkah atau cara-cara yang ditemui dalam mengkomodasikan aspirasi masyarakat ke dalam program kegiatan. Terlaksananya program kegiatan adalah sangat tergantung dengan anggaran yang tersedia. Oleh

- 2) Perlu peningkatan profesionalisme aparat.
- 1) Mengusulkan peningkatan dan dari pemerintah.
- e. Cara meminimalkan hambatan:
  - 3) PAD Kota Pekalongan.
  - 2) Birokrasi legislative dan eksekutif.
  - 1) Keterbatasan sumber daya (dana, waktu, tenaga dan manusia)
- d. Hambatan mengkomodasikan aspirasi masyarakat:
  - 1) Realisasi masih rendah karena alasan dana
- c. Tingkat realisasi aspirasi masyarakat:
  - 1) Cukup baik.
- b. Kemampuan aparat mengetahui kebutuhan masyarakat:
  - 3) Bersama dengan pelaksanaan kegiatan.



karena itu dapat dipahami ada kecenderungan bahwa petugas yang terkait kurang memiliki inovasi dan kreativitas karena dibatasi oleh anggaran. Aspek birokrasi yang berkaitan dengan kebutuhan dana nampaknya belum memberi dukungan penuh. Akhirnya ada kecenderungan bahwa petugas selalu tergantung dana operasional untuk pelaksanaan tugasnya, dan enggan melakukan pekerjaan yang sifatnya kreatif dan mencari ide atau konsep baru dalam memberdayakan masyarakat. Penilaian responsivitas dari aparat KAPERMAS Kota Pekalongan masih belum mendapat nilai baik.

### **3. Akuntabilitas**

Akuntabilitas didefinisikan sebagai suatu pertanggungjawaban suatu kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Secara operasional akuntabilitas ini dapat didefinisikan dalam bentuk pelaporan kegiatan, pelaporan keuangan kegiatan, dan keluhan atau ketidakpuasan masyarakat atas kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.

Pelaporan kegiatan merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban dari penyelenggaraan kegiatan dan pelaporan keuangan kepada pihak yang berke-wenangan untuk meminta keterangan. Tanpa memperhatikan apakah diterima atau tidaknya laporan tersebut oleh yang berkewenangan, penilaian akuntabilitas dilakukan terhadap frekuensi aparat dalam melaksanakan pelaporan. Dasar pemikiran penulis adalah jika pelaporan tersebut tidak

diterima, tentunya akan berakibat pada terhentinya kegiatan dan atau adanya sanksi kepada aparat terkait. Ketidaksesuaian dalam proses sampai pelaporan dari kegiatan akan menimbulkan keluhan masyarakat, oleh karena itu analisis akuntabilitas dilakukan terhadap tingkat keluhan yang disampaikan oleh masyarakat.

Atas pertanyaan mengenai pelaporan kegiatan dan pelaporan keuangan, nampaknya masing-masing seksi dan sub seksi atau urusan memiliki frekuensi pelaporan masing-masing, disesuaikan dengan kebutuhan atau tuntutan yang diperlukan oleh masing-masing jabatan. Hal ini terungkap dari hasil wawancara dengan beberapa informan.

Wawancara penulis dengan Kepala Urusan Umum, Kepala Urusan Kepegawaian, dan Kepala Sub Bagian Tata Usaha, ketiga informan ini menjawab bahwa pelaporan kegiatan dilakukan setiap bulan. Demikian juga ketiga informan ini mengemukakan bahwa pelaporan keuangan dilaporkan setiap bulan, seperti dikemukakan oleh Kepala urusan Umum,

“Laporan keuangan dilakukan setiap bulan sebelum tanggal 10.”

Wawancara penulis dengan Kepala Seksi Ketahanan Masyarakat diperoleh jawaban bahwa pelaporan kegiatan masing-masing satu kali setiap selesai melakukan kegiatan. Berbeda halnya dengan jawaban yang diberikan oleh Kepala Sub Seksi Percreditan dan Bantuan bahwa pelaporan dilaksanakan secara bulanan, tribulanan, semesteran, tahunan dan secara insidental. Mengenai laporan keuangan, informan-informan ini mengemukakan bahwa pelaporan dilaksanakan setiap bulan.

Penilaian mengenai frekuensi pelaporan kegiatan diungkapkan sewaktu wawancara penulis dengan informan lainnya dari KAPERMAS kota pekalongan, yaitu:

“Sistim pelaporan hasil kegiatan KAPERMAS Kota Pekalongan dan frekuensinya saya rasa sudah cukup baik, hanya dalam realitas pelaksanaannya apakah sudah berjalan sesuai aturan/mekanisme yang ada, itu yang harus ditingkatkan.” (Kasi Pemberdayaan Masyarakat)

“Laporan hasil kegiatan baik, frekuensinya cukup baik, dan sudah sesuai dengan aturan yang ada.” (Kasubsi Motivasi, Swadaya dan Gotong Royong)

“Sistim laporan hasil kegiatan dan frekuensinya sudah cukup baik, serta frekuensi laporan keuangan cukup baik” (Staf KAPERMAS)

Dari keterangan-keterangan di atas sudah memberikan kejelasan bahwa frekuensi pelaporan yang dilaksanakan oleh aparat KAPERMAS Kota Pekalongan sudah baik. Apakah dari pelaksanaan kegiatan dan laporan yang dibuat oleh aparat KAPERMAS Kota Pekalongan menimbulkan keluhan masyarakat? Penelitian ini mencoba mengungkapkannya dalam wawancara.

Atas pertanyaan tingkat keluhan masyarakat terhadap KAPERMAS Kota Pekalongan, pada umumnya informan aparat KAPERMAS menjawab bahwa keluhan masyarakat tidak banyak. Kepala Sub Seksi Motivasi Swadaya dan Gotong Royong menjawab tidak ada keluhan, hanya lembaga-lembaga masyarakat menginginkan selalu mendapat pembinaan rutin. Kepala Sub Seksi Produksi, Pemasaran dan UEKM menjawab bahwa

keluhan masyarakat masih dalam tingkatan wajar. Kepala Seksi Ketahanan Masyarakat menjawab bahwa keluhan masyarakat sangat kecil.

Untuk meyakinkan bahwa tingkat keluhan terhadap pelaksanaan kegiatan dan pelaporan yang dilaksanakan KAPERMAS Kota Pekalongan, dilakukan dengan mewawancarai kelompok pengguna jasa dan stakeholder. Atas pertanyaan mengenai tingkat keluhan masyarakat, Kepala Sub Seksi Pemeriksa Pemerintahan Umum memberi pendapat sebagai berikut:

“Menurut saya, tingkat keluhan masyarakat pada KAPERMAS adalah berdasarkan evaluasi kami ke keluhan-keluhan saat uji petik pemeriksaan, tidak ada keluhan-keluhan terhadap KAPERMAS.”

Hal senada diperoleh waktu dilakukan wawancara kepada Kepala Sub Bagian Verifikasi Bagian Keuangan Setdakot Pekalongan, yaitu:

“Berdasarkan evaluasi kami apabila ikut penyuluhan / sosialisasi di kecamatan yang dihadiri oleh desa, tidak ada keluhan-keluhan terhadap KAPERMAS.”

Wawancara yang dilakukan penulis kepada kelompok pengguna

jasa, diperoleh jawaban bahwa tidak ada keluhan, atau relatif kecil. Adanya

keluhan masyarakat diperoleh atas jawaban wawancara dengan Kepala

Urusan Pembangunan Desa Duwet, yaitu:

“Keluhan bila proyek yang ada / anggaran kurang mencukupi.”

Berdasarkan urutan pertanyaan pada panduan wawancara,

keterangan informan mengenai akuntabilitas dapat disajikan sebagai

berikut:

a. Frekuensi laporan hasil kegiatan:

- 1) Frekuensi laporan kegiatan sudah baik.

b. Tingkat keluhan masyarakat terhadap KAPERMAS:

- 1) Menurut aparat: tidak ada keluhan.
- 2) Menurut stakeholder: berdasarkan uji petik tidak ada keluhan.
- 3) Menurut masyarakat: relatif kecil kecuali bila proyek kurang mencukupi.

c. Frekuensi laporan keuangan:

- 1) Frekuensi laporan keuangan sudah baik.

Dari keterangan-keterangan di atas memberikan gambaran bahwa pelaksanaan kegiatan dan penggunaan keuangan dalam program-program atau proyek-proyek yang dilaksanakan KAPERMAS Kota Pekalongan dapat dipertanggungjawabkan. Atau dengan kata lain bahwa akuntabilitas aparat KAPERMAS Kota Pekalongan dapat dikatakan sudah baik.

#### **4. Kualitas Pelayanan**

Kualitas pelayanan dapat didefinisikan sebagai kemampuan organisasi beserta aparatnya mengorientasikan kerja pada pelayanan, efisiensi, keramahan, fasilitas pelayanan dan kesemuanya akan menentukan persepsi atau tingkat kepuasan pengguna jasa dalam menerima pelayanan.

Secara operasional penilaian kualitas pelayanan dilakukan secara silang dengan pengguna jasa untuk hal frekuensi penyuluhan; tingkat

pemahaman penyusunan DURK; kedisiplinan aparat terhadap penyusunan proposal; tingkat keramahan petugas; ketersediaan ruangan; kesesuaian peralatan; kendala peralatan; cara mensiasati dan upaya pengadaan peralatan yang tidak tersedia.

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sudah seharusnya segala sumber daya yang dimiliki oleh aparat KAPERMAS Kota Pekalongan diperuntukkan bagi pelayanan itu sendiri.

Keberhasilan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dilaksanakan oleh KAPERMAS Kota Pekalongan, terutama sangat ditentukan oleh kapasitas yang dimiliki oleh sumber daya aparat pelaksanaannya. Arti penting dari posisi sumber daya aparat karena merupakan unsur dinamis dalam organisasi yang bertindak sebagai subjek tugas pokok dan fungsi yang harus dijalankan.

Dalam fungsinya untuk pemberdayaan masyarakat dari segi pembinaan dan penyuluhan, sebagian besar informan KAPERMAS Kota Pekalongan melaksanakan penyuluhan secara intensif. Penyuluhan yang dilaksanakan oleh aparat KAPERMAS nampaknya tergantung pada kegiatan yang dilaksanakan oleh seksi/subseksinya, frekuensinya antara 1 kali/bulan sampai 5 kali/bulan, ada pula yang 3 kali/proyek. Informan yang tidak dan sangat jarang mengikuti penyuluhan adalah Kepala Urusan Keuangan, dan Kepala Urusan Kepegawaian, karena kegiatannya lebih banyak secara intern dalam rumah tangga KAPERMAS.

Keterangan di atas cukup memberikan gambaran mengenai banyaknya penyuluhan, tetapi belum bisa memberikan gambaran bagaimana tingkat atau kualitas dari pembinaannya. Wawancara dilakukan dengan pertanyaan tingkat pembinaan dalam penyusunan DURK. Dasar pikirannya adalah bahwa pelaksanaan kegiatan akan sangat tergantung pada proses perencanaannya.

Atas pertanyaan tingkat pembinaan dalam penyusunan DURK, baik informan dari aparat KAPERMAS Kota Pekalongan maupun dari masyarakat pengguna jasa, pada umumnya menjawab baik dan kualitasnya bagus. Kondisi demikian terungkap atas jawaban yang diberikan oleh Kepala Sub Seksi Produksi, Pemasaran dan UEKM bahwa pembinaan DURK cukup detil dan jelas. Demikian halnya jawaban yang diberikan oleh Kepala Urusan Pembangunan Desa Duwet sebagai wakil pengguna jasa, bahwa tingkat pembinaan DURK sangat jelas di kecamatan dan kelurahan.

Di samping tingkat pembinaan yang baik dalam penyusunan DURK, tingkat kedisiplinan aparat KAPERMAS terhadap DURK juga baik. Hal ini terungkap dari wawancara penulis dengan aparat KAPERMAS Kota Pekalongan berikut masyarakat pengguna jasanya. Dalam hal ini bukan hanya aparat KAPERMAS saja yang merasa sudah bertindak disiplin terhadap DURK, tapi kedisiplinan aparat dapat dirasakan oleh masyarakat.

Salah satu aspek penting dalam kualitas pelayanan dan menjadi tuntutan masyarakat adalah keramahan dari aparat yang memberikan pelayanan. Keramahan tersebut dapat dilihat dan dirasakan apabila aparat

yang memberikan pelayanan tersebut menunjukkan suatu sikap sopan, rasa hormat, penuh perhatian dan sikap bersahabat.

Berdasarkan pengamatan penulis kepada aparat yang sedang

memberikan pelayanan dalam penyuluhan serta wawancara yang dilaksanakan penulis, menunjukkan bahwa aparat dapat memahami posisinya sebagai pelayan. Karena sebagai pelayan ia telah menunjukkan suatu sikap yang ramah terhadap pengguna jasa pelayannya. Wawancara yang dilakukan kepada informan aparat KAPERMAS Kota Pekalongan,

diperoleh jawaban bahwa dalam pelayanan kepada masyarakat telah berusaha untuk bersikap ramah. Demikian juga jawaban yang diperoleh dari wawancara kepada informan stakeholder dan masyarakat pengguna jasa

KAPERMAS. Informan kelompok di luar aparat KAPERMAS Kota Pekalongan memberi penilaian yang baik terhadap keramahan yang

diberikan aparat KAPERMAS Kota Pekalongan.

Untuk menghadapi tuntutan masyarakat pengguna pelayanan,

kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh sikap aparat yang memberikan pelayanan, tetapi secara langsung maupun tidak langsung dipengaruhi juga oleh sarana dan prasarana yang berkaitan dengan

pelayanan. Dalam hal sarana/prasarana yang berkaitan dengan pelayanan, peneliti mencoba untuk mengaitkannya dengan kondisi ruangan, kesesuaian peralatan. Selain itu juga peneliti mencoba untuk memperoleh jawaban dari

informan mengenai cara-cara mensiasati kendala peralatan dan bagaimana



upaya yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan peralatan yang tidak tersedia.

Atas pertanyaan ketersediaan ruangan, jawaban yang diperoleh dari informan cukup beragam tergantung sudut pandang subjektif masing-masing informan. Ruangan yang dimaksud adalah ruangan yang biasa digunakan dalam kegiatan-kegiatan penyuluhan, pembinaan atau yang digunakan untuk menerima tamu. Jawaban informan berkisar dari segi luas, penampilan, kelengkapan fasilitas bahkan kondisi bangunannya.

Rangkuman jawaban mengenai ketersediaan ruangan adalah sebagai berikut:

- a. Informan-informan aparat KAPERMAS mengungkapkan bahwa ruangan pelayanan (dalam hal ini berupa aula) sudah cukup representatif, hanya kurang luas dan jika peserta penyuluhan relatif banyak terasa sempit. Selain itu dalam lingkungan kantor kurang tersedia tempat parkir kendaraan.
- b. Informan-informan dari Stakeholder mengungkapkan bahwa ruangan pelayanan cukup representatif, tetapi kurang luas dan lantai hanya berupa tegel.
- c. Informan-informan pengguna jasa mengungkapkan bahwa ruang pelayanan kurang memadai karena sempit, dan kekurangan fasilitas di antaranya pesawat telepon.

Dari keterangan-keterangan di atas dapat disarikan bahwa masalah utama ketersediaan ruangan adalah dari segi luas yang kurang memadai.

Jika peserta pelatihan atau penyuluhan relatif banyak di atas kapasitas ruangan, maka akan dapat dirasakan oleh pengguna jasa sebagai kualitas pelayanan yang kurang. Oleh karena itu dalam suatu kegiatan pembinaan jumlah peserta harus sesuai dengan kapasitas ruangan.

Kepuasan pelanggan atau pengguna jasa merupakan target dari kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat KAPERMAS Kota Pekalongan. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh sikap dari aparat yang melayani, tetapi perlu didukung pula oleh ketersediaan dan kesesuaian peralatan yang dibutuhkan dalam melakukan pelayanan.

Wawancara yang dilakukan penulis dapat mengungkapkan bahwa peralatan yang tersedia sudah kurang sesuai dengan tuntutan pelayanan. Berikut ini merupakan rangkuman jawaban dari masing-masing kelompok informan yang berhasil diwawancarai, yaitu:

a. Informan dari aparat KAPERMAS mengungkapkan bahwa peralatan yang dibutuhkan sudah kurang memadai, dalam arti belum lengkap atau sudah usang. Walau demikian sebagian informan mengungkapkan bahwa sebagian kegiatan disesuaikan dan dicukupkan dengan peralatan yang ada.

b. Informan dari stakeholder mengemukakan bahwa peralatan yang tersedia kurang memadai dan kurang sesuai dengan kebutuhan pelayanan yang dilaksanakan oleh KAPERMAS Kota Pekalongan.

Walau demikian peralatan yang ada masih mencukupi jika digunakan untuk tingkat pelayanan yang terbatas.

- c. Informan dari kelompok masyarakat juga memberi jawaban yang menurut pengamatannya peralatan yang tersedia di KAPERMAS dalam pelayanan kurang sesuai.

Kendala yang ditemui sehubungan dengan peralatan, berdasarkan pengamatan penulis adalah terbatasnya dari segi kuantitas dan kualitas peralatan yang diperlukan untuk melakukan pelayanan. Pengamatan penulis ini sesuai dengan apa yang dikemukakan informan. Wawancara penulis dengan informan aparat KAPERMAS Kota Pekalongan di antaranya memberikan jawaban sebagai berikut:

“Karena seringnya ke lapangan, sarana transportasi sangat menjadi kendala bagi kelancaran tugas.” (Kasubsi Kerjasama dan Bantuan).

“Kekurangan komputer dan ATK” (Kasubsi Pengembangan SDM dan Potensi Masyarakat)

“Yang menjadi kendala peralatan yaitu ketersediaan yang tidak merata, kurang lengkapnya peralatan, kesadaran pemakai dan pembagian peralatan yang masih kurang” (Kasi Pemberdayaan Masyarakat)

Wawancara penulis dengan informan dari kelompok stakeholder dan masyarakat pada dasarnya mengungkapkan hal yang sama, yaitu kendala peralatan adalah ketidaklengkapannya. Salah seorang informan dari Stakeholder mengemukakan bahwa kendala peralatan ini adalah wajar karena keterbatasan dana untuk pengadaannya. Salah seorang informan dari

masyarakat mengemukakan bahwa di antara peralatan yang menjadi kendala adalah keterbatasan komputer dan peralatan untuk ekspose.

Keterbatasan peralatan yang dimiliki walaupun menjadi kendala dalam pelaksanaan kegiatan, bukan berarti aparat mengurangi tingkat kualitas pelayanan. Aparat KAPERMAS Kota Pekalongan berusaha mensiasati kendala tersebut. Hal ini terungkap saat wawancara dilakukan terhadap informan aparat KAPERMAS Kota Pekalongan. Selain itu diperoleh jawaban yang merupakan beberapa saran berasal dari jawaban informan stakeholder dan masyarakat.

Jawaban yang diperoleh atas pertanyaan cara mensiasati kendala peralatan secara garis besar dapat disarikan sebagai berikut:

a. Informan aparat KAPERMAS mengungkapkan bahwa untuk kekurangan komputer diatasi dengan cara bergantian untuk memaksimalkan peralatan yang tersedia, atau menyewa di luar kantor, meminjam kepada dinas terkait kegiatan, atau berusaha sendiri. Untuk keterbatasan kendaraan dinas diatasi dengan kendaraan pribadi atau meminjam kendaraan rekan kerja.

b. Informan Stakeholder mengungkapkan sebagai saran bagi aparat KAPERMAS Kota Pekalongan. Untuk kebutuhan peralatan yang tidak tersedia agar mengusahakan meminjam dan kerjasama kepada instansi lain, di samping itu dilakukan penghematan dari beberapa kegiatan yang nantinya digunakan untuk membeli peralatan yang dibutuhkan.

- c. Informan yang berasal dari masyarakat mengungkapkan saran dengan memaksimalkan kegunaan peralatan yang ada, atau memindahkan beberapa kegiatan ke desa/kelurahan yang memiliki peralatan yang dibutuhkan

Berdasarkan urutan pertanyaan pada panduan wawancara, keterangan informan mengenai kualitas pelayanan dapat disarikan sebagai berikut:

- a. Frekuensi mengikuti penyuluhan:

- 1) Frekuensinya tinggi walau belum menggambarkan kualitas pembinaan.

- b. Tingkat pembinaan penyusunan DURK:

- 1) Bagus, detil dan jelas.

- c. Tingkat kedisiplinan terhadap penyusunan DURK:

- 1) Baik, dan dapat dirasakan oleh masyarakat.

- d. Tingkat keramahan petugas:

- 1) Aparat, masyarakat dan stake holder memberi penilaian baik

- e. Tingkat ketersediaan ruangan:

- 1) Cukup representatif hanya kurang luas, dan kurang fasilitas telepon.

- f. Tingkat kesesuaian peralatan:

- 1) Masih mencukupi jika tingkat pelayanan terbatas.
- 2) Peralatan sudah banyak yang tidak memadai lagi.

#### g. Kendala peralatan:

- 1) Ketidaklengkapan peralatan yang dibutuhkan, seperti kendaraan bermotor untuk tugas luar, komputer dan ATK.

#### h. Cara mensiasati peralatan yang tidak ada:

- 1) Memaksimalkan kegunaan peralatan yang ada.
- 2) Menggunakan peralatan pribadi.
- 3) Menyewa di luar.

#### i. Upaya pengadaan peralatan:

- 1) Sebatas mengusulkan.
- 2) Saran dari stakeholder agar dilakukan penghematan dari kegiatan, dan menyisihkan untuk membeli peralatan yang kurang.

Keterangan-keterangan tersebut menunjukkan bahwa pelayanan merupakan sesuatu yang dibutuhkan masyarakat. Walaupun ketersediaan peralatan menjadi kendala, tampak bahwa aparat KAPERMAS Kota Pekalongan berusaha semaksimal kemampuannya untuk tetap melayani sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh aparat KAPERMAS Kota Pekalongan untuk pengadaan peralatan nampaknya hampir seluruh informan sepatat untuk memberi jawaban dengan mengusulkan atau mengajukan kepada pemerintah. Usulan atau pengajuan untuk pengadaan peralatan nampaknya sudah sering dilakukan dan sering tidak dipenuhi. Keadaan ini

terungkap atas jawaban seorang informan yang bersikap apatis untuk tidak melakukan upaya lebih jauh.

Keseluruhan keterangan mengenai tingkat kualitas pelayanan, bahwa ditinjau dari sikap dan kemauan aparat untuk melayani masyarakat sudah dapat dikatakan baik. Hanya keterbatasan dari ketersediaan peralatan masih menjadi kendala dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Keterbatasan tersebut menumbuhkan kreativitas aparat dalam mensiasati kendala peralatan agar pelayanan masyarakat dapat berlangsung. Akan tetapi kreativitas tersebut tidak nampak dalam upaya pengadaan peralatan, karena hanya mengandalkan pada mengusulkan atau mengajukan. Barangkali saran dari salah seorang stakeholder untuk melakukan penghematan dapat diakomodasikan dalam upaya pengadaan peralatan.

Dari keterangan informan dan analisis mengenai kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat KAPERMAS Kota Pekalongan dapat dikatakan sudah baik. Mulai dari keterlibatan dalam penyuluhan, kedisiplinan dan pembinaan DURK, keramahan sudah berorientasi pada peningkatan pelayanan. Demikian juga dengan keterbatasan peralatan yang juga menjadi kendala dalam pelayanan tidak menyurutkan orientasi aparat kepada pelayanan.

### C. DISKUSI : KINERJA KAPERMAS KOTA PEKALONGAN

Seperti telah diuraikan pada bab terdahulu kinerja dijabarkan dalam 3 indikator utama yakni responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan, maka berikut ini akan dianalisa saling hubungan diantara ketiganya sebagai indikator kinerja KAPERMAS.

Kinerja organisasi (performance) didefinisikan sebagai hasil kerja yang dicapai oleh organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawabnya, dan dapat pula diartikan sebagai gambaran mengenai besar kecilnya hasil yang dapat dicapai dari suatu rangkaian kegiatan organisasi, baik dilihat secara kualitas maupun kuantitas sesuai dengan Visi dan Misi organisasi yang bersangkutan. Berdasarkan pada definisi ini maka tingkat kinerja organisasi itu dapat dilihat dari aspek responsivitas, akuntabilitas, dan kualitas pelayanannya.

Hasil penelitiannya m, menggambarkan bahwa :

a. Kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan oleh KAPERMAS ternyata belum mencapai sasaran seperti yang menjadi visi dan misi organisasinya. Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat kinerja KAPERMAS adalah belum optimal.

b. Tingkat responsivitasnya belum begitu baik, dalam arti para aparat

KAPERMAS masih kurang bisa merespons apa yang menjadi kebutuhan masyarakat kota, dan belum bisa mengakomodasikannya ke dalam program atau kegiatan KAPERMAS. Program-program



KAPERMAS ternyata sebagian masih dijabarkan dalam kegiatan-kegiatan sebagai keinginan organisasi, bukan merupakan kebutuhan masyarakat. Faktor utamanya masih ditentukan oleh jumlah anggaran yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dan lebih bersandar pada peraturan-peraturan dari Pusat, yang kadang-kadang tidak sesuai dengan keadaan lapangan.

- c. Dari aspek tingkat akuntabilitas, ternyata KAPERMAS sudah baik kinerjanya. Hal ini terlihat dari laporan akuntabilitas kinerjanya yang mempunyai nilai baik, pelaksanaan kegiatan dapat terlaksanakan semua dengan baik, dan penggunaan keuangannya dapat dipertanggungjawabkan dengan baik juga.
- d. Dari aspek kualitas pelayanan, ternyata KAPERMAS sudah dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan baik, meskipun masih dijumpai beberapa kendala terutama peralatan kerja.

Dari hasil penelitian tersebut dapat diketahui bahwa masih rendahnya kinerja KAPERMAS terlihat dari masih rendahnya tingkat responsivitas aparat. Rendahnya tingkat responsivitas ini dengan sendirinya akan mengurangi tingkat kinerja (performance) organisasi. Meskipun akuntabilitas dan kualitas pelayannya sudah baik, namun karena kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan tadi bukan berdasar kebutuhan masyarakat secara real, maka akibatnya apa yang menjadi visi dan misi organisasi belum bisa dicapai secara optimal. Disini terlihat bahwa responsivitas

mempunyai hubungan dengan akuntabilitas, jika responsivitasnya baik, maka akuntabilitasnya akan baik, dan kemudian ini akan membuat kualitas pelayanannya juga semakin baik. Jika responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanannya baik, maka tingkat kerjanya menjadi optimal.

Temuan yang bisa dipaparkan dari penelitiannya adalah bahwa masih rendahnya tingkat kinerja KAPFERMAS ini, selain ditentukan oleh indikator responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan, ternyata terdapat faktor luar yang kemungkinan besar dapat mempengaruhinya, seperti tingkat pendidikan aparat yang belum memadai sehingga ini mempengaruhi tingkat responsivitas aparat, kurang memadainya kualitas peralatan yang dibutuhkan untuk pelayanan, sehingga mempengaruhi kualitas pelayanan, dan terbatasnya dana yang disediakan oleh Pemerintah Kota, sehingga ini dapat mempengaruhi tingkat akuntabilitas dan bahkan kualitas pelayanannya. Semuanya ini perlu adanya kajian lebih lanjut.

Kalau kita kembalikan pada definisi kinerja sebagai hasil kerja yang dicapai oleh organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawabnya, atau sebagai gambaran mengenai besar kecilnya hasil yang dapat dicapai dari suatu rangkaian kegiatan organisasi, baik secara kualitas maupun kuantitas sesuai dengan Visi dan Misi organisasi yang bersangkutan, maka persoalan pokoknya akan kembali kepada apa saja yang dipakai untuk mengukur kinerja dan apa saja indikator-indikatornya.

Sementara itu kinerja instansi pemerintah ternyata banyak menjadi sorotan, terutama sejak timbulnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan. Rakyat mulai mempertanyakan akan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Disamping itu, selama ini pengukuran keberhasilan maupun kegagalan dari instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit untuk dilakukan secara objektif. Kesulitan ini disebabkan belum pernah disusunnya suatu sistem pengukuran kinerja yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan suatu organisasi.

Kesulitan lain adalah pengukuran tingkat kinerja suatu instansi pemerintah lebih ditekankan kepada kemampuan instansi tersebut dalam menyerap anggaran, suatu instansi akan dinyatakan berhasil apabila dapat menyerap 100% anggaran pemerintah, walaupun hasil maupun dampak yang dicapai dari pelaksanaan programnya masih jauh dibawah standar. Oleh karena itu, sudah mendesak untuk disusun suatu sistem pengukuran kinerja yang dapat memberikan informasi atas efektivitas dan efisiensi pencapaian kinerja suatu organisasi dengan suatu daftar indikator kinerja yang jelas. Dalam buku Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah tahun 1999, disebutkan bahwa Pengukuran Kinerja digunakan untuk penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan/program kebijaksanaan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka pewujudan misi dan visi instansi pemerintah.

Apa yang diukur dalam pengukuran kinerja, terlepas dari besar, jenis, sektor atau spesialisasinya, setiap organisasi biasanya cenderung untuk tertarik pada pengukuran kinerja dalam aspek finansial, kepuasan pelanggan, operasi bisnis internal, kepuasan pegawai, kepuasan komunitas dan *shareholders/stakeholders* dan aspek waktu.

Tesis ini ternyata belum mampu mengungkap kinerja tersebut sampai mencakup semua aspek-aspek itu dan memang tidak mudah menemukan indikator-indikator kinerja yang bisa menggambarkan aspek-aspek yang harus diukur tersebut. Apa lagi kalau dikembalikan kepada batasan indikator kinerja yang sebagai ukuran kuantitatif dan/atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, maka indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang dapat dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja baik dalam tahap perencanaan (*ex-ante*), tahap pelaksanaan (*on-going*), maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi (*ex-post*). Selain itu, indikator kinerja digunakan untuk meyakinkan bahwa kinerja hari demi hari organisasi atau bahkan unit kerja yang bersangkutan menunjukkan kemajuan dalam rangka menuju tujuan dan sasaran.

Secara umum, indikator kinerja memiliki beberapa fungsi, sebagai berikut :

- a. Memperjelas tentang apa, berapa dan kapan suatu kegiatan dilaksanakan.

- b. Menciptakan konsensus yang dibangun oleh berbagai pihak terkait untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan kebijaksanaan/ program/kegiatan dan dalam menilai kinerjanya termasuk kinerja instansi pemerintah yang melaksanakannya.
- c. Membangun dasar bagi pengukuran, analisis, dan evaluasi kinerja organisasi/unit kerja.

Dengan mengingat fungsinya yang penting itu maka perlu adanya syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu indikator kinerja, syarat-syarat tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut :

- a. Spesifik dan jelas, sehingga dapat dipahami dan tidak ada kemungkinan kesalahan interpretasi.
- b. Dapat diukur secara objektif baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif, yaitu dua tau lebih yang mengukur indikator kinerja mempunyai kesimpulan yang sama.
- c. Relevan: indikator kinerja harus menangani aspek-aspek objektif yang relevan.
- d. Dapat dicapai, penting, dan harus berguna untuk menunjukkan keberhasilan masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak, serta proses.

e. Harus cukup fleksible dan sensitif terhadap perubahan/penyesuaian pelaksanaan dan hasil pelaksanaan kegiatan.

f. Efektif: data/informasi yang berkaitan dengan indikator kinerja yang bersangkutan dapat dikumpulkan, diolah, dan dianalisis dengan biaya yang tersedia.

Ada beberapa jenis indikator kinerja yang sering digunakan dalam pelaksanaan pengukuran kinerja organisasi, yaitu : indikator masukan (*input*), indikator proses (*process*), indikator keluaran (*output*), indikator keluaran hasil (*outcome*), indikator manfaat (*benefit*), dan indikator dampak (*impact*).

**Indikator masukan** adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijaksanaan/peraturan perundang-undangan, dan sebagainya.

**Indikator Proses** adalah segala besaran yang menunjukkan upaya yang dilakukan dalam rangka mengolah masukan menjadi keluaran. Indikator proses menggambarkan perkembangan atau aktivitas yang terjadi atau dilakukan selama pelaksanaan kegiatan berlangsung, khususnya dalam proses mengolah masukan menjadi keluaran.

**Indikator keluaran** adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau nono fisik.

**Indikator hasil** adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).

**Indikator manfaat** adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.

**Indikator dampak** adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Sebenarnya, yang lebih tepat disebut sebagai indikator kinerja adalah indikator keluaran, indikator hasil, indikator manfaat dan indikator dampak. Namun demikian, kedua indikator input dan proses tersebut dimasukkan ke dalam kelompok indikator kinerja terutama dikarenakan kedua indikator tersebut juga turut mempengaruhi tingkat pencapaian indikator keluaran, hasil, manfaat dan dampak. Jadi secara singkat berdasarkan mekanisme atau langkah-langkah rangkaian kegiatan suatu pencapaian hasil, indikator-indikator kinerja ini bisa dibedakan menjadi indikator masukan (*input*), indikator proses (*process*), indikator keluaran (*output*), indikator keluaran hasil (*outcome*), indikator manfaat (*benefit*), dan indikator dampak (*impact*).

Dari sudut pandang lain kinerja juga mempunyai indikator-indikator jenis lain pula. Seperti yang telah dikutip pada tinjauan pustaka bahwa ada 5 indikator yang bisa dipakai untuk melihat kinerja suatu organisasi, (Agus Dwiyanto 1995:9) yaitu: *responsiveness* atau responsivitas, *responsibility*

atau *responsibilitas*, *accountability* atau *akuntabilitas*, *productivity* atau produktivitas dan *quality of services* atau kualitas pelayanan.

Indikator-indikator kinerja ini akan semakin bermakna bila kedua konsepsi tersebut digabungkan. Menurut pandangan gabungan ini, maka idealnya indikator kinerja itu meliputi input, proses, output, outcome, benefit dan impact yang kesemuanya memenuhi aspek-aspek *responsiveness*, *responsibility*, *accountability*, *productivity* dan *quality of services*. Walaupun tidak bisa setiap indikator memenuhi semua aspek, paling tidak setiap indikator memenuhi satu atau beberapa aspek, misalnya indikator input yang memenuhi tiga aspek *responsiveness*, *responsibility*, *accountability*; indikator proses yang memenuhi dua aspek *responsibility* dan *accountability*; indikator output yang memenuhi tiga aspek *productivity*, *responsibility*, *accountability*; dan *quality of services*; indikator outcome yang memenuhi tiga aspek *accountability*, *productivity*, dan *quality of services*; indikator benefit yang memenuhi dua aspek *responsibility* dan *accountability*; serta indikator impact yang memenuhi tiga aspek *responsiveness*, *responsibility* dan *accountability*.

Pada kajian kinerja KAPERMAS ini hanya dilihat dari tiga indikator yakni *responsiveness*, *accountability* dan *quality of services*. Jika pengukuran ini dilihat menurut sudut pandang gabungan tadi, maka indikatornya akan menjadi indikator input yang memenuhi aspek *responsiveness*, *accountability* dan *quality of services*; indikator proses yang memenuhi dua aspek *responsiveness*, *accountability* dan *quality of services*; indikator



output yang memenuhi aspek responsiveness, accountability dan quality of services ; indikator outcome yang memenuhi aspek responsiveness, accountability dan quality of services ; indikator benefit yang memenuhi aspek responsiveness, accountability dan quality of services ; serta indikator impact yang juga memenuhi tiga aspek responsiveness, accountability dan quality of services.

Paling tidak indikator input yang memenuhi dua aspek responsiveness dan accountability, indikator proses yang memenuhi aspek accountability, indikator output yang memenuhi aspek accountability dan quality of services, indikator outcome yang memenuhi aspek accountability dan quality of services, indikator benefit yang memenuhi aspek responsiveness dan accountability dan indikator impact yang memenuhi aspek responsiveness.

## BAB V

## KESIMPULAN DAN SARAN

## A. Kesimpulan

Organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat (KAPERMAS) Kota Pekalongan yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekalongan No.6/2001 merupakan unit pemerintah yang berada pada daerah Kota/Kabupaten, sebagai salah satu unsur pelaksana pemerintah daerah

yang mempunyai tugas pokok membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidang pemberdayaan masyarakat, meliputi: ketahanan masyarakat, pemberdayaan sosial masyarakat, ekonomi masyarakat, teknologi tepat guna, serta tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah. Peraturan Daerah ini ditetapkan

sebagai konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi yang diamanatkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yang membawa implikasi penyerahan

hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan memiliki kinerja yang belum berkualitas,

karena kegiatan yang dilakukan belum dapat mencapai apa yang menjadi visi-misi organisasi. Untuk mengetahui seberapa jauh belum berkualitasnya kinerja KAPERMAS Kota Pekalongan, telah dianalisis melalui indikator-

indikator responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan sebagai faktor yang menunjukkan tingkat kinerja.

Responsivitasnya belum begitu baik, dalam arti aparat KAPERMAS kurang bisa merespon apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dan mengakomodasikan dalam program kegiatan. Program/proyek KAPERMAS sebagian masih berupa kegiatan dan bukan kebutuhan masyarakat, lebih ditentukan oleh anggaran yang disediakan pemerintah, dan bersandar kepada juklak/juknis yang ditetapkan oleh pusat, yang terkadang tidak sesuai dengan keadaan lapangan. Untuk meningkatkan responsivitas perlu adanya peningkatan mutu SDM aparat KAPERMAS Kota Pekalongan.

Akuntabilitasnya telah mencapai kondisi baik, karena pelaksanaan kegiatan dan penggunaan keuangan dalam program-program atau proyek-proyek yang dilaksanakan KAPERMAS Kota Pekalongan dapat dipertanggungjawabkan.

Kualitas pelayanann yang diberikan oleh aparat KAPERMAS Kota Pekalongan dapat dikatakan sudah baik. Sikap aparat KAPERMAS Kota Pekalongan sudah berorientasi pada pelayanan, walaupun dibatasi oleh kendala peralatan. Keterbatasan kesediaan dan kesesuaian peralatan yang ada belum memadai untuk melakukan kegiatan pelayanan yang memuaskan masyarakat.

## B. Saran

Sesuai dengan kesimpulannya, maka dalam kajian ini penulis merekomendasikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Kinerja Kapermas bisa ditingkatkan melalui indikator responsivitas, akuntabilitas dan kualitas pelayanan. Untuk itu perlu ditingkatkan kemampuan dan daya tanggap para aparatnya.

2. Pendidikan dan latihan atau kursus teknis mutlak diperlukan dan dilaksanakan agar kemampuan, kepekaan, pengetahuan dan ketrampilan aparat dapat ditingkatkan sesuai dengan bidang tugas yang diembannya. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan responsiveness aparat sehingga mampu menyerap kebutuhan masyarakat dalam program Kapermas.

3. Peralatan kerja yang rusak atau yang tidak sesuai dengan tuntutan tugas serta ruang yang kurang luas dan kurang representatif agar segera mendapat perhatian dari Pemerintah Daerah Kota Pekalongan. Hal ini untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

4. Pemerintah Daerah agar memberikan dukungan dana yang lebih besar kepada KAPERMAS Kota Pekalongan untuk memenuhi kekurangan-kekurangan baik di bidang sumber daya manusia, sarana dan prasarana maupun kegiatan penyuluhan. Hal ini untuk meningkatkan akuntabilitas Kapermas.

5. Aparat KAPERMAS Kota Pekalongan agar mampu mengidentifikasi dan melakukan pendekatan kepada tokoh-tokoh informal yang ada di masyarakat, serta menggali peran serta masyarakat dalam mensukseskan kegiatan-kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang dilaksanakan di daerah kelurahan yang bersangkutan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abi Sujak, 1995 : *Kepemimpinan Manajer (Eksistensinya Dalam perilaku Organisasi)*, Rajawali Press, Jakarta.
- Afan Gaffar., 2000., *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Alam, A.S. 1995, : *Eksistensi Otonomi Daerah Menurut Tanggapan Warga Masyarakat Lokal (Studi Kasus di Kabupaten Dati II Gowa Sulawesi Selatan)*, Tesis Unair Surabaya
- Anonim, 1999, *Ketetapan-Ketetapan MPR-RI Hasil Sidang Umum (Kabinet Persatuan Nasional) dan GBHN 1999-2004*, CV. Tamita Jaya, Jakarta.
- Bernardin, J. and J.E.A. Russel., 1998., *Human Resource Management: An Experiential Approach*. McGraw Hill Inc., USA.
- Bryson, John M. 1995, *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations, A guide. to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Revised edition, Josey-Bass Publishers, San-Francisco.
- \_\_\_\_\_. 2002., *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial* (penterjemah: M. Miftahuddin) Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Cronin, JJ dan Steven A. Taylor, 1992., *Measuring Service Quality: A reexamination and Extension*, Journal of Marketing, vol 56, July:66-68.
- Departemen Dalam negeri Republik Indonesia, Ditjen Pemberdayaan Masyarakat Desa, 2000. *Rencana Strategis Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa*, Jakarta.
- Dwiyanto, A., 1995., *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Makalah disampaikan pada seminar Kinerja Organisasi Publik, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Dwiyanto, A. dan B. Kusumasari, 2001a., *Kinerja Pelayanan Publik*, Policy Brief No. 01/PB/2001, CPPS UGM, Yogyakarta.

- Dwiyanto, A. dan B. Kusummasari, 2001b, *Budaya Paternalisme Dalam Birokrasi Pelayanan Publik*, Policy Brief No. 02/PB/2001, CPPS UGM, Yogyakarta.
- Dwiyanto, A. Partini, Ratminto, B. Wicaksono, W. Tantiari, B. Kusummasari, M. Nuh. 2002., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Yogyakarta.
- Echol, J.M. dan H. Shadily, 2000., *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- French, Wendell L, and Bell, Cecil H, 1995, *Organization Development, Behavioral Science Intervention for Organization Improvement*, Prentice Hall international, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Fuadisyah, 2002, *Peningkatan Kinerja Aparatur Dinas Kehutanan Propinsi Kalimantan Timur*, Suatu Studi Mengenai Pemberian Motivasi dan Koordinasi dalam Kegiatan Pembinaan Sumberdaya Hutan dan Operasi Penangan Hutan", *Tesis PPSUB Malang*.
- Gibson, Ivancevich, Donnelly, 1985, *Organisasi* (terjemahan oleh Djarkasih, editor oleh Agus Dharmas), edisi ke lima, Erlangga, Jakarta.
- Hari Kuntjoro, 2000 : *Managemen Strategi Kantor Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) Dalam Pemanfaatan Profil Desa/Kehurahan di Kabupaten Sragen*, Tesis Program Pasca sarjana UGM Yogyakarta.
- Hary Setiawan, 2002, *Analisis Perbedaan harapan dan Persepsi Wajib Pajak Kendaraan Bermotor Terhadap kualitas Jasa Pelayanan Publik*, Tugas Mata Kuliah Metodologi Penelitian Administrasi, PPS-UNNDIP (tidak dipublikasi)
- Iskandar Mirza, 1998, *Implementasi Kebijakan Pembangunan Desa dan Dampaknya Terhadap Kesejahteraan Masyarakat*, Tesis Pada PPS Universitas Brwijaya Malang.
- Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan, 2002., *Laporan Akuntabilitas Kinerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan Tahun 2002*.



- Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan, 2002., *Uraian Tugas Jabatan, Satuan Kerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kota Pekalongan*.
- Keban, Yermias T, 1995, *Indikator Kinerja Pemerintah Daerah : Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*, Makalah disajikan pada seminar sehari Kinerja Organisasi Publik, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Lembaga Administrasi Negara republic Indonesia, 1999, *Pedoman Penyusunan pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Muhamad Iryanto, 2002, *Implementasi Kebijakan Pembangunan Desa Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang.
- Moekijat, 2000., *Kamus manajemen*, Mandar Maju, Bandung
- Moleong, L.J. 2001., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Murphy and Cleveland, 1995, *Understanding Performance Appraisal, Social, Organizational and Goal-Based Perspective.*, Sage Publications, New Delhi.
- Ndraha, T., 1999, *Pengantar Teori Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Noeng Muhadjir, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Rake Sarasin, Yogyakarta
- Osborne, D. and T. Gaebler., 1992., *Mewirauahakan Birokrasi – Mentransformasi semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*. PPM Jakarta (terjemahan)
- Osborne, D. and P. Plastrik, 1997., *Memangkas Birokrasi- Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha.*, PPM Jakarta (terjemahan).
- Sanapiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasinya*, YA3 Malang
- Siagian, S.P. 2000., *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, PT Gunung Agung, Jakarta.

- Simamora, H. 1995, *Manajemen: Sumber Daya Manusia*, Penerbit Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN, Yogyakarta.
- Singarimbun, M. 1989, *Metode dan Proses Penelitian*, dalam M. Singarimbun dan S. Effendi, (ed), *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta.
- Sholahuddin, A., 1997, *Dinamika Posisi Ganda Kepala Desa dalam Proses Pembangunan* (Studi Tentang Karakteristik Aksi-Interaksi Pada Level Paragdimatik dan Level Sistematis dalam Dualitas Struktur), Disertasi pada Pascasarjana UNAIR Surabaya
- Sugiyono, 1997, *Metode Penelitian Administrasi*, CV. Alfabeta, Bandung.
- Sumarian, 1999, : *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembangunan Masyarakat Desa*, Tesis PPSUB Malang.
- Suratman, 2000, *Gerak dan Langkah PMD dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah*, Ganesha, Gacana Pembangunan Masyarakat, Volume 1, No. 2, Mei 2000: 53-67, Yogyakarta
- Suyadi Prawirosentono, 1999, *Manajemen Sumber Daya Manusia-Kompetitif Mengelang Perdagangan Bebas Dunia*, BPF, Yogyakarta
- Yahudin Musa, 2002, *Evaluasi Kebijakan P3DT dan Hubungannya Terhadap Pembangunan Desa* (Studi di Kecamatan Pulau Pinang Kabupaten Lahat Sum-Sel), Tesis Pada UNIBRAW Malang.
- Zaenal Hidayat, 2002, *Metode Penelitian Untuk Penelitian Kualitatif*, PPS-UNNDIP, Semarang
- Zeithaml, Valerie, A. et al, 1990. *Delivery Quality Service: Balancing Customer Perception and Expectation*, The Free Press A Division of McMillan Inc, New York.

### PERATURAN DAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa.

Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional tahun 2000-2004.

Keputusan walikota Pekalongan No. 18 Tahun 2001 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Lembaga Teknis Daerah Kota Pekalongan.

Peraturan Pemerintah Daerah Kota Pekalongan no. 6 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kota Pekalongan.

Pemerintah Kota Pekalongan, 2000, Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) Kota Pekalongan tahun 2001-2005

Bawasda Kota Pekalongan, 2001, *Checking Apel Pagi oleh Tim GDN Kota Pekalongan* (Surat Kepada Walikota Pekalongan)

Bawasda Kota Pekalongan, 2002, Pokok-Pokok Temuan Hasil Pemeriksaan Pada KAPERMAS Kota Pekalongan tanggal 1 Nopember 2002.

### SURAT KABAR :

Kompas, tanggal 22 Juni 2001.

